

LES
EMPLOYÉS DE PRÉFECTURE
ET DE
SOUS-PRÉFECTURE

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT
PRÉSENTÉE PAR
A. BOVIER-LAPIERRE

L'Acte public sera soutenu le Samedi 23 Mars, à 2 heures du soir

Président : M. ROLLAND, Professeur.
Suffragants { M. BOURCART, Professeur.
 { M. CARRÉ DE MALBERG, Professeur.

NANCY
MARC IMHAUS ET RENÉ CHAPELOT, IMPRIMEURS

1912

LES

ACAD.

1880

1811

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

A. BOVIER-LAPIERRE

L'Acte public sera soutenu le Samedi 23 Mars, à 2 heures du soir

Président : M. ROLLAND, Professeur.

Suffragants { M. BOURCART, Professeur.
M. CARRÉ DE MALBERG, Professeur.

NANCY

MARC IMHAUS ET RENÉ CHAPELOT, IMPRIMEURS

1912

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. BINET, I .

Doyens honoraires et Professeurs honoraires : MM. LEDERLIN, , I ;
BLONDEL, , I .

Professeur honoraire : M. MAY, I .

MM. BINET, I , Professeur de Code civil et Chargé du Cours d'Enregistrement, Doyen.

GARNIER, I , Professeur d'Économie politique et Chargé du Cours de Législation financière.

BEAUCHET, I , Professeur de Procédure civile, Chargé du Cours de Procédure civile (Voies d'exécution), et Chargé du Cours de Législation et Economies coloniales.

BOURCART, , I , Professeur de Droit commercial et Chargé d'un Cours de Droit commercial (Licence).

GAVET, I , Professeur d'Histoire du Droit, Chargé du Cours d'Histoire du Droit public et du Cours d'Histoire du Droit et des Institutions juridiques de l'Est.

CHRÉTIEN, I , Professeur de Droit international public et privé, et chargé du Cours de Droit international public (Doctorat).

CARRÉ DE MALBERG, I , Professeur de Droit public et constitutionnel et Chargé des Cours de Droit public (Licence) et de Droit public et Droit constitutionnel comparé (Doctorat).

GÉNY, I , Professeur de Code civil et Chargé du Cours de Droit civil approfondi (Doctorat).

MICHON, I , Professeur de Droit romain et Chargé du Cours d'Histoire du Droit privé.

BROCARD A., , Professeur-adjoint et Chargé d'un Cours d'Économie politique (Licence), d'un Cours d'Économie politique (Doctorat) et du Cours d'Histoire des Doctrines économiques.

ROLLAND, Professeur de Droit administratif et chargé d'un Cours de Droit administratif (Doctorat).

SENN, Professeur de Droit romain, Chargé d'un Cours de Législation industrielle (Licence) et du Cours de Pandectes.

NAST, Agrégé, Chargé du Cours de Droit criminel, d'un Cours de Droit naturel et d'un Cours d'Éléments de Droit civil (Capacité).

UDINOT, Docteur en Droit, Chargé d'un Cours de Droit civil.

SIMONNET A., , Docteur en Droit, Chargé d'un Cours d'Éléments de Droit civil (Capacité).

RENARD G., , Docteur en Droit, Chargé d'un Cours d'Éléments de Droit public et administratif (Capacité).

MELIN A., , Docteur en Droit, Chargé du Cours de Science sociale.

ROVEL, I , Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

INTRODUCTION

Sous les ordres du Préfet et des Sous-Préfets est placé un personnel d'employés dont la mission est d'instruire les affaires et de préparer les décisions qui sont de la compétence de ces hauts fonctionnaires. Pendant longtemps le rôle de ce personnel fut méconnu : d'abord les quelques rares textes législatifs qui mentionnent son existence ne donnent aucune idée de ses droits et de ses obligations; ensuite, il ne semblait pas qu'il fût nécessaire de lui porter intérêt, puisque, d'après l'opinion généralement admise, il était suffisamment rémunéré pour la besogne qui lui était assignée. A la suite d'une campagne de presse menée en faveur de ces employés, le public, mieux au courant des services qui leur incombent, commence à revenir sur cette appréciation première et paraît disposé à leur rendre justice.

Ils méritent, pour nous, de retenir notre attention d'une façon particulière. C'est en effet à la préfecture que viennent converger les manifestations de la vie administrative d'une région déterminée, le département. La plupart des affaires ressortissant aux différents ministères sont soumises à l'examen du Préfet. Le nombre de celles au sujet desquelles il est appelé

à décider a été augmenté par les décrets de décentralisation, le nombre de celles qu'il est seulement tenu d'instruire s'accroît sans cesse.

De plus en plus l'Etat, qui ne pouvait s'en remettre à l'initiative privée, pas assez puissante pour réaliser le progrès social, s'est vu obligé d'intervenir dans un but de justice et de protection des citoyens. D'où, depuis une quarantaine d'années, de nombreuses lois sur l'assistance, la prévoyance et l'hygiène, qui, toutes, nécessitent pour leur exécution l'intervention du Préfet. Ce sont les lois sur la protection des enfants du premier âge, sur le service des enfants assistés et l'éducation des pupilles de l'Assistance publique difficiles ou vicieux, sur l'assistance médicale gratuite, sur l'assistance aux vieillards, infirmes ou incurables. Ce sont les lois sur la protection de la santé publique, sur la répression des fraudes, sur les habitations à bon marché, sur la police sanitaire des animaux. Ce sont des lois sur la mutualité, les retraites ouvrières et paysannes.

Cette activité législative s'étendait en même temps au commerce, à l'industrie et à l'agriculture. La création de nouvelles voies de communication et de nouveaux moyens de transport était réglementée, des encouragements étaient accordés en vue d'un meilleur aménagement des ressources naturelles du pays.

A la faveur des lois libérales de 1871 et de 1884, de nombreuses entreprises furent effectuées, des œuvres d'intérêt social subventionnées par les départements et les communes.

Enfin, si les préfectures et les sous-préfectures n'ont pas sur tous ces points une action prépondérante, elles doivent souvent exercer un contrôle sur la gestion des établissements publics et, toujours, il leur appartient de renseigner le pouvoir central.

Les Préfets et les Sous-Préfets ne peuvent entrer dans les détails d'une organisation aussi chargée et aussi compliquée. Leur rôle sera essentiellement de direction et de surveillance, la besogne proprement dite sera faite par les employés. Qui ne comprend dès lors que la bonne marche du service exige un personnel laborieux et instruit? Il n'a d'ailleurs pas qu'une besogne purement matérielle à remplir : il doit tenir compte des multiples circulaires qui fréquemment demandent pour leur interprétation une grande perspicacité; il doit faire preuve de tact et d'expérience dans la rédaction de la correspondance. Sans nier donc le mérite du Préfet et du Sous-Préfet, il n'est pas exagéré de prétendre que la valeur du personnel placé sous leurs ordres importe au plus haut degré pour que l'administration préfectorale puisse accomplir convenablement sa tâche.

Il s'agit de savoir à quelles règles ce personnel est soumis, s'il répond à tout ce qui est exigé de lui et si sa situation lui permet d'y répondre. Il s'agit de savoir s'il est utile d'apporter des changements à sa situation afin d'en obtenir un meilleur rendement et de mieux reconnaître ses services. Enfin, on peut rechercher quelle a été cette situation au cours d'une longue période dans un département déterminé.

Telles sont les questions que nous nous proposons d'étudier.

Une première partie sera consacrée à l'organisation actuelle des employés de préfecture et de sous-préfecture. La situation juridique, les modes de nomination et de recrutement, l'avancement, les profits pécuniaires, les devoirs et les obligations de ces employés seront passés en revue.

Les améliorations proposées à leur situation feront l'objet d'une deuxième partie.

Toutefois les règlements envisagés n'auront trait qu'au personnel départemental; la Préfecture de la Seine et la Préfecture de police resteront en dehors de notre étude.

Nous terminerons par un aperçu historique de 1789 à 1872 sur les employés de l'administration du département de la Meurthe.

SECTION I

De la situation juridique des employés, de la nomination et du recrutement

DE LA SITUATION JURIDIQUE DES EMPLOYÉS

On a beaucoup parlé, en ces derniers temps, de la situation anormale et unique dans l'Administration française de l'employé de préfecture. « Il est payé, a-t-on dit (1), sur les fonds de l'Etat, et il n'est pas employé de l'Etat; il est payé sur les fonds départementaux, et il n'est pas employé départemental; il est, en fait, l'employé du Préfet, qui le paie, avec les fonds mis à sa disposition sur le budget du ministère de l'Intérieur ».

De cette situation de fait, devons-nous conclure que l'employé de préfecture ou de sous-préfecture est au service du Préfet ou du Sous-Préfet comme l'ouvrier ou l'employé de l'industrie et du commerce est au service de son patron? Que des droits et des obligations semblables à ceux qui naissent entre employeur et employé s'établissent entre le Préfet et ses employés? Si peu avertis que nous puissions être

(1) *Le Rappel*, 20 mars 1908, article signé : MARCEL RÉGNIER, député de l'Allier

en commençant cette étude, il ne nous semble pas qu'une telle assimilation soit permise.

Le Préfet détermine seul, en effet, au moment de la nomination, les conditions du travail qui sera imposé au candidat à un emploi de la préfecture. Il se réserve le droit, au cours de la carrière de l'employé, de modifier à son gré ces conditions. Il fixe, notamment, sans entente préalable, le traitement de début, les augmentations qu'il croira devoir accorder dans la suite et les peines qui atteindront l'employé fautif. Enfin il peut supprimer, en tout temps, l'emploi et en congédier le titulaire sans indemnité.

Ce n'est donc pas le contrat de travail de droit commun qui régit les relations entre le Préfet et les employés de préfecture. Nous verrons même qu'il n'intervient entre le Préfet et l'employé aucun contrat, de quelque dénomination que ce soit. Les employés de préfecture doivent cependant être placés sous un régime comportant des droits, des obligations, et des garanties.

En examinant, d'abord, le genre de travail, les actes qu'ils doivent accomplir, nous arriverons peut-être à déterminer leur qualité.

Que fait un employé de préfecture? Il instruit, d'une façon permanente, les affaires administratives qui lui sont soumises et prépare les décisions à prendre par le Préfet. Moyennant un traitement alloué sur des fonds publics, il met son temps et son intelligence à la disposition d'un agent supérieur de l'Etat, qui est lui-même tenu d'assurer un service public.

Cette collaboration continue et rétribuée à un service public est suffisante, à notre avis, pour lui conférer, dans le sens large du mot, la qualité de fonctionnaire (1).

Parmi les fonctionnaires, des auteurs distinguent les fonctionnaires d'autorité des fonctionnaires de gestion, suivant qu'ils ont le pouvoir de commander aux citoyens ou d'accomplir, au nom de la collectivité, des actes de gestion (2). Pour ces auteurs, la situation des uns serait légale, tandis que celle des autres serait contractuelle. Les employés de préfecture n'ont le droit de faire, soit par eux-mêmes, soit par délégation, ni des actes d'autorité ni des actes de gestion proprement dits. Ce sont des fonctionnaires d'un autre ordre, au lieu d'être des agents directs, a-t-on déclaré, ce sont des agents auxiliaires chargés de préparer les décisions de cet agent direct qu'est le Préfet.

On range encore les fonctionnaires en trois grandes catégories : les fonctionnaires de l'Etat, ceux du département et ceux des communes, selon que leur activité et leur temps sont plus ou moins employés à l'administration des intérêts de ces personnes morales et suivant la nature des ressources consacrées à les rémunérer. Il est de toute évidence que les em-

(1) *Répertoire du Droit administratif*, par M. LÉON BECQUET, conseiller d'Etat, 1899. — *Fonctionnaires publics*, par MM. CHANTEGRELLET, conseiller d'Etat, et PICHAT, auditeur au Conseil d'Etat.

« Les fonctionnaires publics, considérés dans leur ensemble et dans le sens le plus large, sont les citoyens qui, dépositaires ou auxiliaires du pouvoir, concourent à l'administration du pays et à la gestion de la chose publique. »

(2) M. DUGUIT, notamment, dans son *Manuel de droit constitutionnel* (1907), réfute cette distinction.

ployés de préfecture et de sous-préfecture ne sont pas des fonctionnaires communaux; ils ne sont pas non plus des fonctionnaires départementaux; les affaires qu'ils sont chargés d'instruire et les décisions qu'ils préparent, quoique intéressant les habitants d'une circonscription territoriale déterminée : le département, se rapportent pour le plus grand nombre à des questions d'ordre national; de plus, ils sont en principe payés sur les fonds de l'Etat, enfin leur chef hiérarchique est sous la dépendance unique et directe du pouvoir central. Pour ces raisons, il nous semble rationnel de classer les employés de préfecture et de sous-préfecture parmi les fonctionnaires de l'Etat.

Voyons ensuite quelle est la situation juridique des employés de préfecture. La situation juridique d'une personne peut être contractuelle, légale et réglementaire, ou à la fois contractuelle et légale. Il s'agit de déterminer la situation de l'employé de préfecture en tant que fonctionnaire. Si nous nous plaçons au moment où la nomination va intervenir, nous constatons que le candidat ne discute pas avec le Préfet l'étendue de la fonction qui lui sera conférée, il doit l'accepter telle qu'elle est établie; les ordres de service qu'il recevra au cours de sa carrière ne sont pas non plus l'objet d'un débat d'où peut résulter une entente. A ce double point de vue, on ne saurait donc prétendre qu'un contrat de droit commun soit intervenu. Un contrat de droit public n'expliquerait pas mieux, dans leur ensemble, les rapports existant entre le Préfet et son personnel. Ces relations ne

sont pas actuellement fixées par la loi, mais un règlement ou un ensemble de règlements qui sont les arrêtés préfectoraux. Sans doute, l'arrêté, élaboré par le Préfet, en vertu de son pouvoir légal, peut être modifié par le Préfet lui-même, mais tant qu'il subsiste, il s'impose au Préfet comme à ses employés. Il n'est pas spécialement pris en vue d'un cas déterminé, mais pour régler, sans considération de personne, tous les cas qui pourront se présenter dans l'avenir. Il forme la loi des parties. Suivant M. Rolland, professeur de droit administratif à l'Université de Nancy, à un individu nommé à une fonction, c'est la loi de la fonction qui s'applique; ici, la loi de la fonction c'est le règlement préfectoral. Nous aboutissons ainsi à cette conclusion, que les employés de préfecture et de sous-préfecture sont des fonctionnaires dont la situation juridique est, non pas contractuelle, mais réglementaire. D'importantes conséquences en résulteront. En admettant l'existence d'un contrat entre le Préfet et son personnel, il faut, en cas de conflit, par exemple, sur les droits pécuniaires de l'employé, reconnaître la compétence des tribunaux civils; nous devons, au contraire, avec notre théorie, attribuer cette compétence aux tribunaux administratifs. L'assimilation que nous venons d'établir entre les employés de préfecture et les fonctionnaires avait déjà été faite en faveur des employés communaux; malgré les tribunaux civils le tribunal des conflits avait conclu à la compétence administrative dans le cas de demandes en indemnité pour

révocation injustifiée présentée par des agents communaux (1).

Pour nous, il devrait en être de même si, au lieu d'employés de la commune, il s'agissait d'employés de préfecture.

DU RECRUTEMENT ET DE LA NOMINATION DES EMPLOYÉS

C'est au Préfet qu'appartient le droit de nomination des employés de préfecture, au Sous-Préfet celui des employés de sous-préfecture. Ce droit du Sous-Préfet est exercé sous la surveillance du Préfet (2).

Laissant de côté, pour le moment, l'article 69 de la loi du 21 mars 1905, on peut dire, qu'à part celle de nationalité, aucune condition n'est mise actuellement à la nomination des employés de préfecture. L'article 101 de la loi du 8 avril 1910 établit cependant une règle formelle : le personnel des bureaux

(1) Jusqu'en 1879, les secrétaires de mairie, les ingénieurs et les architectes communaux n'étaient pas considérés comme des fonctionnaires par le tribunal des conflits; celui-ci les renvoyait devant les tribunaux civils quand ils formaient une demande d'indemnité pour révocation intempestive, comme le font les employés d'un particulier, alors qu'il affirmait la compétence administrative pour les révocations de fonctionnaires.

Mais, depuis 1879, les mêmes employés communaux sont assimilés aux fonctionnaires de l'Etat par le même tribunal; celui-ci ne fait aucune distinction entre les différents fonctionnaires, et, logique avec lui-même, il renvoie les uns et les autres, malgré la résistance des tribunaux civils, devant les tribunaux administratifs, quand ils produisent une demande d'indemnité pour révocation injustifiée.

(HENRY NÉZARD, *Théorie juridique de la fonction publique*, thèse de doctorat, Paris, 1901, p. 566.)

(2) Parmi les arrêtés récents pris par les Préfets en vue de l'organisation des bureaux des préfectures et des sous-préfectures, il en est un qui réserve au Préfet seul le droit d'admettre des employés dans les bureaux de la préfecture ou des sous-préfectures : « Les employés de la préfecture et des sous-préfectures constituant un personnel unique dont le recrutement et l'avancement sont uniformément régis par le même règlement ». Le Sous-Préfet conserve cependant le droit d'agréer ou de ne pas agréer l'employé admis par le Préfet. (Gard, 5 mai 1910.)

des préfectures et des sous-préfectures, stipule cet article, est recruté exclusivement au concours, en dehors des cas prévus par la loi sur le recrutement de l'armée. Mais, comme le règlement d'administration publique qui doit fixer les conditions de ce concours n'a pas encore été pris, toute liberté, en attendant, est laissée aux Préfets qui peuvent continuer à admettre de nouveaux employés avec ou sans concours. La plupart des règlements récents ont tenu compte du principe formulé par le législateur. Le concours est imposé, soit pour les emplois d'expéditionnaires, soit pour ceux de rédacteurs.

De même, d'après ces règlements, les candidats doivent satisfaire à des conditions d'âge. En général, ils ne sont pas admis à concourir s'ils ont moins de dix-huit ans ou plus de trente ans; les statuts des caisses de retraites portent d'ailleurs que les services ne peuvent compter qu'à partir de l'âge de dix-huit ans. (Hérault, 24 octobre 1906.)

On demande encore aux candidats d'avoir une constitution jugée suffisamment robuste par un médecin assermenté. (Gard, 15 mai 1910.)

S'ils peuvent produire certains diplômes : licences, baccalauréats, brevets supérieurs, ils sont dispensés du concours ou obtiennent une majoration de points. (Seine-Inférieure, 27 novembre 1909; Vaucluse, 5 octobre 1910.)

Mais il faut le répéter : en l'état, ces conditions varient avec chaque département et souvent dans le même département avec les différents administrateurs qui s'y succèdent. Il suffit au Préfet de prendre

un arrêté pour les augmenter ou même pour les réduire à rien (1).

L'article 69 de la loi du 21 mars 1905, auquel nous avons fait allusion plus haut, prescrit qu'un certain nombre d'emplois seront réservés aux sous-officiers rengagés comptant au moins dix ans de service, dont quatre ans dans le grade de sous-officier. Parmi ces emplois, le tableau E annexé à la loi mentionne ceux d'expéditionnaires et de concierges dans les préfectures et sous-préfectures. Les Préfets ne peuvent procéder à des nominations à ces emplois que faute de candidats militaires classés ou en cas de refus de ces candidats. Afin d'assurer l'application de la loi, les nominations de cette nature sont insérées au *Journal officiel* et des recours ouverts aux intéressés devant le Conseil d'Etat contre toutes nominations faites en violation de la loi. (Art. 69, 70, 71 et 72 de la loi du 21 mars 1905.)

Soit parce qu'il participe à l'administration du département, soit parce qu'il peut être rémunéré en partie sur les fonds départementaux, l'employé de préfecture ou de sous-préfecture ne peut être conseiller général dans le département, ou conseiller municipal dans le ressort où il exerce ses fonctions. (Art. 10, loi du 10 août 1871, et art. 33, n° 7, loi du 5 avril 1884.)

(1) On peut encore citer, parmi les arrêtés préfectoraux fixant des conditions de recrutement et de nomination, ceux du Loir-et-Cher, 10 octobre 1906; de la Côte-d'Or, 1^{er} mai 1908; de la Corse, 25 septembre 1908; de la Drôme, 31 octobre 1908; de la Loire-Inférieure, 23 juin 1908; de l'Aude, 22 juin 1908; de la Lozère, 15 mai 1905; du Tarn, 26 novembre 1908; des Deux-Sèvres, 24 août 1908; de l'Indre, 1^{er} janvier 1909; du Loir-et-Cher, 31 juillet 1909; de l'Isère, 25 septembre 1909; de la Nièvre, 1^{er} août 1909; de l'Oise, 25 mars 1910; de l'Ille-et-Vilaine, 31 décembre 1909; de l'Ain, 1^{er} janvier 1911.

SECTION II

De l'avancement et du classement

Le personnel d'une préfecture comprend généralement des chefs de division, des chefs de bureau, des rédacteurs et des expéditionnaires (1). Celui des sous-préfectures, un secrétaire en chef, des rédacteurs et des expéditionnaires. Ces différents emplois comportent eux-mêmes plusieurs classes dont le nombre est très variable, surtout dans les emplois inférieurs, où il est nécessaire d'assurer assez rapidement un traitement convenable. Pour les grades de chefs de division et de chefs de bureau le nombre des classes prévu est en général de trois, avec une classe exceptionnelle ou hors classe.

Malgré la diversité des règlements, on peut en tirer quelques principes qui semblent s'être imposés en matière d'avancement.

D'abord l'avancement de grade est nettement distingué des promotions de classe. Il est d'ailleurs fort raisonnable qu'il en soit ainsi : l'avancement de classe n'amène pas, en effet, un changement dans l'autorité ou les attributions de l'employé, seul son trai-

(1) Dans certaines préfectures, il existe encore des sous-chefs de division, des sous-chefs de bureaux et, depuis peu de temps, des dames dactylographes.

tement a augmenté, tandis qu'il n'en est pas de même en cas d'avancement de grade, l'employé se trouvera chargé de fonctions plus importantes et pourra même acquérir, de ce chef, un certain pouvoir de commandement ou de direction sur les autres employés. La plupart du temps, l'avancement de grade n'a lieu qu'au choix, très rarement une place est faite à l'ancienneté. Quelquefois, au choix, s'ajoute le concours. De plus, l'employé, pour pouvoir être nommé au grade supérieur, doit avoir passé un certain temps dans le grade inférieur, avoir même franchi toutes les classes de ce grade inférieur. (Oise 25 mars 1910; Ain, 1^{er} janvier 1911.)

Pour les promotions de classes, c'est au contraire le principe de l'ancienneté qui domine. Comme pour l'avancement de grade, un certain nombre d'années est nécessaire pour passer de la classe inférieure à la classe supérieure. Ce temps est réduit dans les grades inférieurs, augmenté s'il s'agit d'une classe exceptionnelle ou hors classe. (Lozère, 15 mai 1905; Isère, 25 septembre 1909; Seine-Inférieure, 27 novembre 1909.)

Lorsque le choix est maintenu en matière de promotion de classe, le stage exigé dans chaque classe est naturellement moins élevé (1).

(1) Les traitements affectés à ces différents grades et classes ne sont payés qu'autant que l'état des crédits le permet. Il ne faut pas perdre de vue, en effet, qu'à l'heure actuelle, les subventions votées par le Conseil général en faveur du personnel ne sont pas obligatoires; l'assemblée départementale a pu prendre l'engagement de faire face aux dépenses résultant d'une nouvelle organisation, mais ce n'est qu'un engagement moral ne liant pas, à notre avis, une majorité nouvelle au sein du Conseil général, qui ne partagerait pas les idées de sa devancière.

Ce sont actuellement des arrêtés préfectoraux qui déterminent le cadre des employés (nombre et nature d'emplois) et les conditions d'avancement dans chaque préfecture. Ces arrêtés peuvent être supprimés ou modifiés par le Préfet; à ce point de vue, le personnel semble n'avoir aucune garantie. Cependant, d'après la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, jurisprudence que nous étudierons un peu plus loin, un recours pour excès de pouvoir pourrait être valablement introduit devant la haute juridiction administrative, dans le cas où le Préfet nommerait des employés en surnombre, ou enfreindrait quelques conditions d'avancement soit de grade, soit de classe déterminées par un règlement antérieur, sans qu'il ait, au préalable, modifié le règlement. Nous raisonnons, toutefois, ici, par analogie (1), le Conseil d'Etat ne s'étant pas encore prononcé en cette matière, mais la règle en vertu de laquelle le règlement s'impose à tous (sauf réserve de modifications possibles), même à l'autorité qui l'a édicté, ne comportant pas, à notre avis, d'exception; il serait difficile d'admettre que le Conseil d'Etat, saisi d'un différend de notre nature, pût le résoudre d'une autre manière.

Les arrêtés récents sur l'organisation des bureaux réservent en général l'avancement au personnel. Le Préfet s'impose ainsi l'obligation de choisir parmi les employés des grades inférieurs ceux qu'il juge dignes d'occuper un poste plus élevé. Si son choix portait sur une personne étrangère à l'administration préfectorale, au sujet d'une telle nomination, nous

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 12 juillet 1907.

devrions faire la même remarque que plus haut. Dans la deuxième partie de cette étude, nous verrons quels sont les vœux du personnel en matière d'avancement et dans quelle mesure les différentes propositions de loi tendent à lui donner satisfaction.

SECTION III

Des profits pécuniaires

Par sa collaboration continue à un service public, l'employé de préfecture ou de sous-préfecture a droit à une certaine rémunération. Cette rémunération peut être le paiement de services faits, c'est le traitement proprement dit et la gratification, qui n'est pas due, mais qui est généralement la récompense ou la reconnaissance d'un service particulièrement bien accompli. Enfin, en vue de rémunérer un certain temps de service, l'employé peut prétendre, après cessation de ses fonctions, à une pension de retraite. Le traitement, la pension de retraite, lorsque l'employé remplit les conditions déterminées par les arrêtés préfectoraux ou par les statuts des caisses de retraites, constituent pour lui un droit dont il pourra se prévaloir, en cas de contestation, devant la juridiction administrative. Par sa définition même, la gratification semble, en principe, échapper à toute réglementation, son octroi est laissé à la libre appréciation de l'autorité. Nous développerons les conséquences de ces idées premières sous les trois numéros suivants relatifs au traitement, à la gratification et à la pension de retraite.

I. — DU TRAITEMENT

Les employés sont rétribués sur les fonds d'Etat (chapitre 7 du budget de l'Intérieur, personnel des bureaux des préfectures). Ces crédits sont ordinairement connus sous le nom de fonds d'abonnement. La première répartition entre les départements en fut faite le 30 septembre 1807, soit pour payer le personnel, soit pour faire face à différentes dépenses matérielles d'administration incombant aux Préfets, telles que frais de tournées, et sans que ceux-ci soient tenus de consacrer une part déterminée de ces crédits à la rémunération des employés. Cette lacune fut comblée par l'Ordonnance royale du 15 mai 1822 et le décret du 27 mars 1851 qui affectèrent, l'une les deux tiers, l'autre les quatre cinquièmes des sommes allouées aux traitements des employés (1). Enfin ce sont les décrets des 14 novembre 1876 et 19 février 1877 qui règlent, à part quelques points de détails (2), la répartition actuelle.

A ce fonds d'abonnement viennent s'ajouter, la plupart du temps, des subventions librement consenties par les Conseils généraux et prévues par l'article 46, n° 21, de la loi du 10 août 1871.

D'une étude faite en 1905 par M. Desagulier, chef de division (*Bulletin trimestriel de l'Association amicale des fonctionnaires et employés des préfectures, des sous-préfectures et des communes mixtes*, p. 16),

(1) Le décret du 12 juillet 1859, supprimant toute proportion entre les dépenses du personnel et celles des frais matériels, le fonds d'abonnement, partie relative au personnel, est dorénavant consacré entièrement aux traitements.

(2) Par exemple, nouvelle répartition pour le département de Meurthe-et-Moselle.

il ressort, notamment, que les traitements varient, pour les chefs de division, de 7.000 à 2.100 francs; pour les chefs de bureau, de 4.600 à 1.130 francs; pour les rédacteurs principaux ou commis comptables principaux, de 2.800 à 1.000 francs; pour les rédacteurs, de 3.000 à 800 francs; pour les expéditionnaires de 3.000 à 60 francs.

La moyenne des traitements est, pour les chefs de division, de 4.338 francs; pour les chefs de bureau, de 2.622 francs; pour les rédacteurs principaux, de 1.894 francs; pour les rédacteurs, de 1.679 francs; pour les expéditionnaires, de 1.184 francs.

Enfin, la moyenne générale des traitements est de 2.098 francs. A la même époque (1905), les subventions départementales variaient de 76.307 francs à 2.300 francs, seul le département de la Côte-d'Or n'en accordait aucune.

Une circulaire ministérielle du 19 août 1893 recommande aux Préfets de payer les employés de préfecture à la fois sur le fonds d'abonnement et sur les subventions consenties par le Conseil général afin de leur permettre, le cas échéant, de pouvoir faire compter, pour la liquidation de leur retraite, leurs années de services départementaux avec celles de l'Etat [Art. 9, loi du 9 juin 1853 et décret de novembre 1853] (1).

Quelle est la procédure suivie pour pouvoir toucher à la Trésorerie générale ou à la Recette des finan-

(1) *Le budget départemental*, par GABRIEL DESBATS, secrétaire général de la Seine-Inférieure.

ces les sommes affectées aux traitements des employés?

Le Préfet établit, au nom d'un employé qui est autorisé par ses collègues à en toucher le montant :

1° Un mandat de la somme totale des traitements à payer sur le fonds d'abonnement;

2° Un mandat sur les subventions allouées par le Conseil général à titre de complément du fonds d'abonnement.

A l'appui de ces deux mandats sont produits des états indiquant : les noms des employés, leurs qualités, leurs traitements par an et par mois, les retenues pour la retraite, le net à payer. Les états sont émargés par tous les intéressés qui reçoivent, ensuite, de leur mandataire, la part leur revenant soit sur le fonds d'abonnement, soit sur les allocations du Conseil général. Les mandats des employés des sous-préfectures sont touchés à la Recette des finances, après avoir suivi la procédure que nous venons de décrire.

Les traitements des employés sont, en partie, insaisissables. D'après la loi du 12 janvier 1895, article 1^{er}... les appointements ou traitements des employés ou commis et des fonctionnaires ne sont saisissables que jusqu'à concurrence du dixième, lorsqu'ils ne dépassent pas 2.000 francs par an.

Pour les traitements supérieurs à 2.000 francs, la loi du 21 ventôse an IX continuait à être applicable. Cette loi était ainsi conçue : « Les traitements des fonctionnaires publics et employés civils seront saisissables jusqu'à concurrence du cinquième sur les

premiers 1.000 francs et « toutes les sommes au-dessous », du quart sur les 5.000 francs suivants, et du tiers sur la portion excédant 6.000 francs, à quelque somme qu'elle s'élève; et ce jusqu'à l'entier acquittement des créances ».

En maintenant, comme nous l'avons constaté dans certains ouvrages (1), ce membre de phrase « et toutes les sommes au-dessous » du texte de la loi de ventôse, il était impossible de combiner, d'une façon compréhensible, la loi du 12 janvier 1895 avec celle de ventôse, pour permettre des saisies sur les traitements supérieurs à 2.000 francs.

Le décret du 20 janvier 1900 a tranché la difficulté en faisant disparaître le membre de phrase incriminé.

Les cessions de traitement ne sont valables que sur la portion saisissable. S'il s'agit d'un traitement ne dépassant pas 2.000 francs, par conséquent saisissable jusqu'à concurrence du dixième, la cession peut porter sur un autre dixième.

Il est rappelé que ces restrictions aux droits de cession et de saisie ne sont pas applicables en matière de dettes alimentaires (des parents envers leurs enfants, des enfants envers leurs parents ou autres ascendants, des gendres et belles-filles envers leurs beau-père et belle-mère et réciproquement, du mari envers sa femme, de l'adoptant et de l'adopté).

Il ne paraît pas qu'il ait été jamais fait applica-

(1) BLOCK, *Dictionnaire de l'Administration française*, édition 1905, t. II : Fonctionnaires, § 53, p. 1417.

tion aux employés de préfecture de l'article 65 (1) du décret du 31 mai 1862 sur le cumul des traitements. Un Préfet ne permettrait pas, en effet, qu'un employé fût investi d'autres fonctions donnant lieu à un traitement; d'ailleurs, les heures de bureau sont fixées de telle sorte qu'elles semblent s'opposer à l'accomplissement des nouveaux devoirs qu'aurait pu assumer l'employé. Quoi qu'il en soit, nous estimons qu'il y aurait lieu, le cas échéant, de réduire, conformément à l'article 65 du décret du 31 mai 1862, et comme il est procédé pour les fonctionnaires de l'Etat, les traitements cumulés des employés de préfecture qui seraient supérieurs à 3.000 francs (2).

Des retenues sont-elles possibles sur le traitement des employés, en dehors de celles prévues pour le service des pensions?

D'après le décret du 9 novembre 1853 pour l'exécution de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, des retenues de traitement sont prévues en cas de congé ou d'autorisation d'absence de plus de 15 jours (Art. 16). De même, pour absence irrégulière, par mesure disciplinaire, dans le cas d'inconduite, de

(1) Art. 65. Décret du 31 mai 1862. — Il est interdit de cumuler en entier le traitement de plusieurs places, emplois ou commissions; en cas de cumul de deux traitements, le moindre est réduit à moitié; en cas de cumul de trois traitements, le troisième est, en outre, réduit au quart et ainsi de suite en observant cette proportion. La réduction portée par le présent article n'a pas lieu pour les traitements cumulés qui sont au-dessous de 3.000 francs, ni pour les traitements plus élevés qui en ont été exceptés par les lois.

(2) Depuis la loi du 22 décembre 1910, les veuves et orphelins des employés pourraient cumuler jusqu'à concurrence de 6.000 francs les traitements et les indemnités qui leur seraient payés par le département avec une pension de l'Etat, soit civile, soit militaire. Les pensions suspendues en totalité ou en partie lors de la promulgation de la présente loi seront rétablies avec jouissance du 1^{er} décembre 1910.

négligence ou de manquement au service, une partie du traitement pourra être retenue (Art. 17). Ces textes ne visent que les fonctionnaires ou employés de l'Etat; il serait donc illégal d'opérer des retenues sur les traitements des employés de préfecture, pour cause de congé ou par mesure disciplinaire, si elles n'avaient pas été préalablement prévues par des arrêtés préfectoraux (1).

L'existence d'arrêtés prévoyant ces mesures qui ont un caractère disciplinaire particulièrement pénible, est une garantie contre tout arbitraire possible. Ce n'est pas pour nous, au moment où la faute est commise, que ces arrêtés peuvent être pris, mais avant la faute, en prévision de la faute, en quelque sorte pour la prévenir.

Nous devons mentionner une disposition nouvelle insérée dans la loi budgétaire du 19 juillet 1905, relative aux traitements des employés de préfecture :

« Sont valablement payés entre les mains de leurs veuves, à moins d'opposition de la part des héritiers, légataires ou créanciers :

« 1° Les prorata de traitements, solde ou salaires, « y compris les indemnités accessoires de toute nature, prime, fonds de masse, etc., qui restent dus « au décès des fonctionnaires militaires, ouvriers ou « agents quelconques, rétribués soit sur les fonds de « l'Etat, des départements, des communes ou des « établissements publics, soit sur les fonds des budgets annexés à celui de l'Etat, des établissements

(1) *Fonctionnaires publics*, par MM. CHANTE-GRELLET et PICHAT, déjà cités.

« de l'Etat dotés de la personnalité financière, ou
« des budgets locaux des colonies.

.....
« Les veuves sont, en pareil cas, dispensées de
« caution et d'emploi, sauf à elles de répondre, s'il
« y a lieu, des sommes ainsi touchées vis-à-vis des
« héritiers ou légataires, au même titre que de toutes
« autres valeurs dépendant de la succession ou de la
« communauté.

« Les dispositions du présent article ne sont pas
« applicables aux veuves séparées de corps ». (Art. 31, loi du 19 juillet 1905; *Journal officiel* du 20 juillet 1905.)

Avant l'article 31 de ladite loi, les prorata de traitements ne pouvaient être acquittés que sur la production des pièces d'hérédité établissant la qualité des ayants droit. Dorénavant, leur paiement pourra être effectué entre les mains de la veuve sur la seule justification de son mariage, du décès de son mari, et de la non existence d'un jugement de séparation de corps (1).

CONTENTIEUX — RECOURS

L'acte qui détermine le traitement de l'employé n'est pas une convention, un contrat. Le traitement ne fait pas, en effet, l'objet d'une discussion entre l'employeur et l'employé, il n'est pas librement consenti. Il est imposé par l'autorité préfectorale, c'est-à-dire par un acte administratif. Un acte de même

(1) Rapport de M. Baudin.

nature pourrait le modifier sans que l'employé pût prétendre au maintien de sa situation antérieure.

Il n'en serait pas de même s'il était intervenu, au moment de sa nomination, entre l'autorité qui l'a nommé et l'employé un traité particulier lui assurant des garanties ou des avantages déterminés. Nos conclusions, dans ce cas, ne seraient plus les mêmes, ni au point de vue de l'étendue des droits de l'employé, ni au point de vue de la juridiction compétente pour les apprécier.

Bien que le Conseil d'Etat n'ait rendu, jusqu'à ce jour, aucun arrêt relatif au traitement proprement dit des employés de préfecture, nombre d'auteurs infèrent de sa jurisprudence en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat et plus récemment ceux des communes, que les mêmes règles doivent s'appliquer aux fonctionnaires départementaux (1).

En conséquence, nous devons supposer que les contestations qui s'élèveraient au sujet du traitement des employés de préfecture seraient de la compétence du Conseil d'Etat et du contentieux de pleine juridiction.

Elles seraient d'abord de la compétence du Conseil d'Etat puisqu'aucun texte de loi n'attribue cette compétence à une autre juridiction administrative et que le Conseil d'Etat est le juge de droit commun du contentieux administratif.

(1) *Pandectes françaises* : Fonctionnaires publics, 1900.

Répertoire du droit administratif : Fonctionnaires publics, par MM. CHANTE-GRELLET et PICHAT, 1899.

HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 1907, p. 553.

Ces contestations appartiendraient ensuite au contentieux de pleine juridiction, car on se trouverait, dans notre hypothèse, en présence d'un acte de gestion publique, c'est-à-dire le non paiement ou le paiement incomplet d'un traitement déterminé, non par une convention particulière, mais par un acte administratif (règlement ou arrêté préfectoral) et destiné à assurer l'exécution d'un service public.

L'intéressé s'adresserait au Préfet pour obtenir ce qu'il prétend être son droit; en cas de refus de celui-ci de lui donner satisfaction ou si aucune réponse n'était faite à sa demande, il pourrait ensuite recourir au Conseil d'Etat (Art. 3, loi du 17 juillet 1900). Quatre mois seraient laissés au Préfet, à partir de la demande, pour faire connaître sa réponse, s'il avait gardé le silence, ce qui est interprété comme un rejet, l'intéressé pourrait introduire son recours.

II.— DE LA GRATIFICATION ET DES AUTRES ALLOCATIONS

En principe, la gratification est une récompense accordée en vue de reconnaître le zèle, l'assiduité apportée par l'employé dans l'accomplissement de son service. Elle est laissée à la libre appréciation du Préfet.

Une circulaire ministérielle du 16 mai 1884 (*Bulletin du ministère de l'Intérieur*, p. 332) prescrit l'emploi, notamment sous forme de gratifications, des fonds de l'Etat qui n'auraient pas été répartis en traitements.

Les subventions allouées par le Conseil général à titre de complément de fonds d'abonnement peu-

vent également et dans les mêmes conditions être distribuées entre les employés. Cependant, quelques arrêtés récents portent que ces subventions ne pourront jamais être affectées à cet usage, que dans le cas où des sommes provenant du budget départemental resteront disponibles, elles tomberont dans les fonds libres du département. (Gard, 5 mai 1910.)

Le Conseil général peut encore voter des secours en vue de venir en aide aux employés malades, ayant besoin de suivre un traitement thermal, des allocations en vue de rémunérer des travaux extraordinaires. Le Préfet conserve toujours le droit de désigner les bénéficiaires.

Les indemnités pour travaux extraordinaires, les gratifications accordées par le département sont considérées comme des accessoires des appointements et sont susceptibles comme eux d'être grevées d'opposition. L'indemnité est alors cumulée avec le traitement et c'est sur la somme produite par ce cumul qu'il y a lieu d'opérer la retenue prescrite par la loi (Décret du 20 janvier 1900).

III. — DE LA RETRAITE

L'employé peut avoir droit, au bout d'un certain nombre d'années de service, et après cessation de ses fonctions, à une pension de retraite. Les conditions à remplir en vue de l'obtention de cette pension sont déterminées par le règlement ou statuts de la Caisse départementale de retraites. La plupart des caisses de retraites départementales ont été instituées vers 1826, c'est-à-dire après que la part réservée

pour le service des traitements aux employés eût été légalement fixée (Ordonnance du 15 mai 1822). A cette époque, les autorités départementales s'inspirèrent, pour la rédaction des statuts, du décret du 13 septembre 1806, puis ce décret ayant été révisé par la loi du 9 juin 1853, certaines dispositions particulières à cette loi purent être introduites dans les règlements départementaux.

« L'effet immédiat de l'établissement d'une Caisse
« de retraites régulièrement organisée est de créer,
« déclare M. Hilaire Combarieu (1), non seulement
« une individualité financière, ayant ses ressources
« et ses charges propres, comme une caisse au sens
« strict du mot, mais un établissement public, c'est-
« à-dire une personnalité civile véritable prolonge-
« ment du département. »

Sans nous étendre à ce sujet, nous devons noter en passant que de la nature ainsi définie d'une caisse départementale, découlent d'importantes conséquences.

Ainsi le Conseil général ne serait pas libre de disposer pour un autre objet que le service des pensions, des subventions qu'il aurait allouées à la Caisse de retraites. De même la Caisse peut recevoir des dons ou legs dont le revenu, suivant la volonté du donateur, pourrait être affecté, par exemple, à l'augmentation de la retraite d'une ou plusieurs catégories d'employés.

(1) *Des Caisses de retraites des Fonctionnaires communaux et départementaux*, par HILAIRE COMBARIEU, docteur en droit, Berger-Levrault, 1899.

La Caisse est alimentée : 1° par des retenues sur le traitement des employés; 2° des subventions allouées par le Conseil général; 3° des dons et legs; 4° par le reliquat des revenus de la Caisse, toutes pensions une fois payées; 5° des versements effectués par les employés qui voudraient faire valoir dans le département des services similaires effectués dans d'autres départements.

1° *Des retenues sur le traitement des employés.* — Ces retenues peuvent être de plusieurs sortes, mais il en est une qui est toujours prévue par le règlement départemental : c'est la retenue de tant pour cent, en général 5 p. 100, quelquefois 3 p. 100, sur chaque douzième du traitement. Ce peut être encore une retenue basée sur les avantages en nature dont peuvent jouir certains employés, pour le logement, par exemple, un dixième du traitement fixe.

De même le premier mois de traitement de tout nouvel employé et le premier mois de toute augmentation peuvent être retenus; mais, par application de la loi du 29 mars 1897, article 28, la Caisse prévoit que ces retenues seront opérées par quarts, au lieu d'être perçues en une seule fois.

L'arrêté préfectoral sur l'organisation des bureaux peut avoir édicté, comme peines disciplinaires, en cas d'absence irrégulière, d'inconduite, etc., des retenues sur le traitement. Dans ce cas seulement, elles seraient régulièrement perçues au profit de la Caisse.

2° *Des subventions allouées par le Conseil général.* — Lors de la création de la Caisse, le Conseil

général pourrait l'avoir dotée d'un capital dont le revenu, joint à celui des retenues des employés, sera suffisant pour assurer le service des pensions. Mais cette hypothèse ne semble pas s'être réalisée : le sacrifice à demander en une seule fois au département serait, en effet, trop grand, et les variations dans le taux de l'intérêt ne donneraient pas la certitude que le revenu d'un capital constitué définitivement permettrait de faire face au paiement des pensions.

Aussi, la plupart du temps, les statuts indiquent que des subventions seront allouées chaque année par le Conseil général, en cas d'insuffisance des ressources de la Caisse. Cependant le Conseil général peut avoir limité son sacrifice : tantôt à une somme annuelle fixe, tantôt à un tant pour cent des traitements des tributaires (1).

M. Combarieu, déjà cité, recommande, en vue de constituer le capital nécessaire au fonctionnement de la Caisse, d'utiliser les avantages de la « capitalisation » et, tant que ce capital ne sera pas atteint (18 p. 100 des traitements des tributaires), de payer les pensions à servir sur des crédits inscrits à cet effet au budget départemental.

3° et 4° *Des dons et legs et de l'excédent des revenus de la Caisse sur les pensions payées.* — Aucune remarque n'est à faire, si ce n'est que l'excédent des revenus doit être placé en rentes sur l'Etat.

5° *En cas de changement de département le rever-*

(1) *Revue générale d'administration*, 1899, t. II et III : Caisses de retraites des employés communaux et départementaux.

sement des retenues dans la Caisse du nouveau département où l'employé exerce ses fonctions peut avoir été prévu. Dans le cas contraire, ou si l'employé désire faire compter des services similaires non sujets à retenues dans le département qu'il a quitté, il devra verser à la nouvelle Caisse le montant des retenues tel qu'il est prévu par les statuts de ladite Caisse.

Tous ces revenus doivent être versés à la Caisse des dépôts et consignations (Art. 11 de la loi du 28 avril 1816 et ordonnance du 3 juillet de la même année). La Caisse départementale ne sera donc que l'intermédiaire entre les intéressés et la Caisse des dépôts; elle a bien généralement un Conseil d'administration composé de délégués de l'Administration préfectorale, du Conseil général et des employés, mais ce Conseil se borne à constater chaque année l'état de la Caisse (recettes et dépenses), à donner son avis sur le montant des retraites à allouer, sur les modifications qu'il y aurait lieu d'introduire dans la rédaction du règlement et, en cas de conflit, sur l'interprétation dudit règlement. C'est la Caisse des dépôts et consignations qui garde les fonds et retenues perçus au profit d'une Caisse départementale et qui fait emploi, sous sa responsabilité, de ces capitaux. « Elle doit remettre tous les ans au ministre de l'Intérieur l'état des sommes qu'elle aura reçues, payées ou placées pour le compte de ladite Caisse. Cet état sera également soumis au Préfet et mis sous les yeux du Conseil général. » (Règlement de la Caisse départementale des retraites de Meurthe-et-Moselle, 1906.)

De l'autorité compétente pour établir le règlement.

D'après la loi du 10 août 1871 (art. 46, § 21), le Conseil général statuait définitivement sur « l'établissement et l'organisation des Caisses de retraites ou tout autre mode de rémunération en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux ».

La délibération ainsi prise par le Conseil général était exécutoire par elle-même, à moins que, dans le délai de vingt jours à partir de la clôture de la session, le Préfet n'en ait demandé l'annulation pour excès de pouvoir ou pour violation d'une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration (art. 47, loi de 1871).

On a fait remarquer que cette liberté laissée au Conseil général n'avait été favorable ni à la bonne organisation des Caisses départementales ni à l'intérêt général. En ce qui concerne l'organisation des Caisses, la faculté pour un Conseil général de remanier à sa guise les statuts pouvait compromettre la situation financière de la Caisse. Comme il y a lieu de supposer que le Conseil général était plutôt enclin à se montrer généreux à l'égard des employés, cette liberté aurait eu pour résultat d'augmenter, d'une façon sensible, les charges départementales.

Enfin, une certaine stabilité est bonne en pareille matière, soit pour maintenir la confiance et la discipline parmi les employés, soit pour permettre un contrôle financier plus efficace. Autant que possible,

il est désirable que la situation de l'employé soit soustraite aux fluctuations d'assemblées ayant un certain caractère politique; autant que possible, pour éviter la formation, dans les bureaux, de « coteries » nuisibles au service, il ne faut pas que cette situation puisse être discutée à chaque instant par l'assemblée départementale. Il est vrai que le Préfet a à sa disposition, en cas d'excès de pouvoir, de violation de la loi ou d'un règlement par le Conseil général, le recours prévu par l'article 47. Mais, outre que le délai de vingt jours peut être, dans certaines circonstances, trop court, on conviendra qu'en cas de dispositions favorables aux employés il serait pénible au Préfet d'user de ses pouvoirs. Aussi, depuis la loi de 1871, on constate dans les règlements départementaux nombre de dispositions contraires aux lois et décrets relatifs aux pensions de retraite.

L'article 10 de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes donne de nouveau au pouvoir central un contrôle qu'à notre avis il était utile de rétablir. Cet article est ainsi conçu : « Les caisses de
« retraites ou les règlements de retraite dont bénéficient actuellement les salariés de l'Etat qui ne
« sont pas placés sous le régime des pensions civiles
« ou des pensions militaires et les salariés des départements et des communes, pourront être mainte-
« nus par décrets rendus sur la proposition des ministres du Travail et des Finances et du ministre
« compétent.

« De nouvelles Caisses ou de nouveaux règlements

« de retraite pourront être institués dans les mêmes conditions. »

Si des salariés, employés de préfecture ou de sous-préfecture, n'étaient pas tributaires de la Caisse départementale de retraites, ils bénéficieraient, dans les conditions déterminées par la loi du 5 avril 1910, d'une retraite de vieillesse (Art. 1^{er}, loi du 5 avril 1910).

Comment faut-il interpréter l'article 10 de la loi du 5 avril 1910?

On prétend que cet article abroge complètement le paragraphe 21 de l'article 46 de la loi du 10 août 1871, qui charge le Conseil général de statuer définitivement « sur l'établissement et l'organisation des caisses de retraites ». Dorénavant, sans doute, l'assemblée départementale ne statuera plus définitivement; un décret rendu sur la proposition des ministres du Travail et des Finances et du ministre de l'Intérieur maintiendra les caisses existantes ou instituera de nouveaux règlements, mais, à notre avis, toute modification au règlement existant ou tout règlement nouveau devra faire l'objet d'une discussion et d'un vote préalables devant le Conseil général intéressé.

En dehors du cas prévu par l'article 1^{er} de la loi du 5 avril 1910, c'est-à-dire des salariés employés de préfecture ou de sous-préfecture non tributaires de la Caisse départementale, il ne peut y avoir obligation, sans le consentement du Conseil général, puisqu'il ne s'agit pas là d'une dépense obligatoire.

Quoi qu'il en soit, on doit pouvoir espérer que l'application de l'article 10 aura pour heureux effet

d'apporter un peu plus d'harmonie dans les statuts départementaux qui sont aujourd'hui fort disparates. Les Conseils généraux, si nous admettons notre thèse, ne se refuseront pas à adopter les modifications qui pourront leur être proposées par le ministre de l'Intérieur, soit qu'elles tendent à faire disparaître des clauses contraires aux lois fondamentales, soit à faire bénéficier les employés de préfecture d'avantages déjà accordés aux fonctionnaires de l'Etat (1).

Des conditions généralement imposées par les statuts des Caisses de retraites départementales pour obtenir une pension.

La première de ces conditions est d'être tributaire de la Caisse. Les statuts désignent quels sont les tributaires de la Caisse, l'énumération qui en est donnée est limitative et ne saurait, à notre avis, être étendue, par assimilation, à d'autres employés du département. Les sociétaires qui nous concernent sont, la plupart du temps, désignés ainsi : « les employés et gens de service de la préfecture ». Pour les sous-préfectures le nombre des tributaires est limité aux deux ou trois principaux employés. Dans le cas où les statuts n'auraient pas énuméré la nature des emplois dont les titulaires doivent être assujettis à la caisse, M. Combarieu conseille, pour opérer cette détermination, non pas de s'en référer à la nomination, mais à l'origine des fonds qui servent à rémunérer l'employé. S'il est payé sur les fonds départe-

(1) Une commission doit se réunir incessamment au ministère de l'Intérieur en vue d'élaborer un certain nombre de « clauses types » qui pourront être insérées dans les statuts de toutes les Caisses départementales.

mentaux, il est juste qu'il soit tributaire de la Caisse départementale.

Quelques règlements ont prévu l'obligation, sauf autorisation contraire et spéciale du Conseil général, pour les catégories d'employés énumérées aux statuts, d'être sociétaires de la Caisse.

Les autres conditions sont relatives à l'âge, à la durée des services. Des cas d'exclusion peuvent encore être prévus.

Dans la majorité des départements, il existe des conditions d'âge. D'une enquête ouverte en 1906, il résulte que l'âge exigé pour pouvoir obtenir une pension varie entre quarante-huit ans (dans un département) et soixante (dans vingt départements), que vingt-six départements n'admettent aucune condition d'âge.

La même enquête nous montre que, dans un seul département, la retraite est acquise à cinquante-cinq ans d'âge, sans autre condition. Tous les autres départements ont tenu à ce qu'elle fût accordée après une certaine durée des services. Le nombre des années de service exigées était de trente ans dans la très grande majorité des départements, seuls cinq départements avaient réduit ce nombre à vingt-cinq ans.

Enfin vingt départements avaient accepté les conditions fixées par la loi du 9 juin 1853, c'est-à-dire trente ans de service et soixante ans d'âge.

Le Conseil général pourrait-il établir une limite d'âge à partir de laquelle tout employé devrait être mis obligatoirement à la retraite?

Avec M. Combarieu, nous pensons qu'une clause semblable serait illégale, comme portant atteinte au pouvoir hiérarchique du Préfet qui doit rester libre d'apprécier, une fois les conditions ci-dessus remplies, si l'employé peut encore continuer à exercer ses fonctions. Dans la deuxième partie de ce travail consacrée aux améliorations proposées à la situation actuelle du personnel nous indiquerons les avantages et les inconvénients d'une telle clause; pour le moment, il nous suffira de remarquer qu'elle est contraire à la légalité. Rappelons à ce sujet que l'article 18 de la loi budgétaire du 30 décembre 1903 a interdit aux ministres d'introduire dans les règlements une clause « ayant pour objet de fixer une « limite d'âge au delà de laquelle les titulaires de « certains emplois ne peuvent être maintenus. Sont « abrogés les règlements de l'espèce actuellement « en vigueur dans les diverses administrations publi- « ques (1) ».

Une retraite proportionnelle peut être accordée sans que les conditions d'âge et de durée de services soient accomplies aux employés incapables de remplir leurs fonctions par suite d'infirmités ou d'accidents et à ceux dont l'emploi serait supprimé pour une cause indépendante de leur volonté.

Toutefois un temps minimum de services est généralement exigé dans notre hypothèse.

S'inspirant de l'article 9 de la loi du 9 juin 1853,

(1) La disposition de l'article 18 a pour but de remédier, dans une certaine mesure, à des abus plusieurs fois signalés, qui résultent de la mise à la retraite prématurée de fonctionnaires encore en pleine possession de leurs facultés. (Rapport de M. ANTONIN DUBOST.)

beaucoup de Caisses départementales ont admis, par voie de réciprocité, que les services civils rendus dans les administrations rétribuées par l'Etat entreraient en ligne de compte parmi les années exigées pour l'obtention d'une pension entière. Toutefois, ces services ne sont généralement pris en considération que jusqu'à concurrence d'un temps maximum (douze ans, par exemple) et aussi à condition que les employés compteront douze ans de services au moins dans un des emplois tributaires de la Caisse. Ils peuvent encore, pour le temps de service passé en dehors, verser une retenue.

La plupart du temps les années de service militaire obligatoires entrent en ligne de compte, de même les services militaires en dehors de la période dite obligatoire, mais avec cette double réserve qu'ils ne compteront que pour un maximum de... (douze ans, par exemple) et qu'il sera perçu au profit de la Caisse une somme représentant le montant des retenues à tant pour cent (5 p. 100, par exemple) sur les années de services antérieurs, en prenant pour base le premier traitement touché dans le département pour un emploi à titre définitif.

Les cas d'exclusion du droit à pension les plus fréquemment admis sont : la démission et la révocation.

D'après nombre de statuts, l'employé démissionnaire n'a droit ni au remboursement de ses retenues, ni à aucune indemnité. Il ne saurait prétendre à une indemnité, car si un dommage lui est causé du fait de sa démission, il en est seul l'auteur et doit en sup-

porter seul les conséquences. On ne pourrait concevoir qu'il y ait lieu à remboursement des retenues sans perdre de vue le véritable caractère de nos Cais-
ses et sans leur faire courir un réel danger.

La révocation est subie par l'employé à la suite de fautes disciplinaires; à la peine principale, qui est la privation des fonctions, vient s'ajouter la perte des droits à pension. Cependant quelques règlements départementaux, considérant sans doute que la peine principale est suffisante, ne prévoient la perte des droits à pension que dans le cas de détournement de deniers ou de matières, de malversation ou de condamnation emportant privation des droits civils ou politiques. Sous cette forme, une disposition semblable ne serait pas illégale. Il n'en serait pas de même si les statuts laissaient au Conseil général le pouvoir d'apprécier la gravité de la faute commise pour accorder ou refuser à l'employé révoqué tout droit à la pension. Le Conseil général userait ainsi du droit disciplinaire, indirectement il est vrai, qui appartient au Préfet seul; il pourrait même porter atteinte à son autorité en accordant, contre le gré du Préfet, une pension à un employé justement frappé.

La suppression de l'emploi, avant droits acquis, est encore une cause d'exclusion; mais, comme il ne s'agit pas là d'un acte dépendant de la volonté de l'employé, une retraite proportionnelle lui est généralement accordée dans notre hypothèse, surtout quand il justifie d'un certain nombre d'années de services. L'étude des recours devant le Conseil d'Etat nous amènera à exposer quelle est la tendance de cette

juridiction au sujet des retenues pour la retraite et d'une indemnité possible en cas de licenciement ou de suppression d'emploi.

De la quotité de la pension.

La pension est, suivant les cas indiqués plus haut, entière ou proportionnelle. Cette dernière varie suivant les années de service et le traitement moyen pendant les années les mieux rétribuées dans le département.

La pension entière est une fraction du traitement moyen. La moitié du traitement moyen est généralement le maximum accordé, mais cette fraction peut s'accroître d'un tantième du traitement moyen pour chaque année de services au-dessus du temps exigé par le règlement (vingt-cinq ou trente ans) sans pouvoir excéder un maximum de... [les deux tiers (1) ou même, ce qui paraît être abusif, les cinq sixièmes (2) du traitement]. On bonifie ainsi la retraite entière en vue d'encourager l'employé à rester au service après le temps déterminé par les statuts.

Des droits des veuves et des orphelins.

La veuve a droit à la moitié de la pension entière ou proportionnelle qu'avait ou qu'aurait eue son mari.

Très heureusement, pour la détermination de la pension de la veuve, certains statuts admettent les services militaires du mari déjà rémunérés par une

(1) Les deux tiers (Statuts de la Caisse départementale des retraites de Meurthe-et-Moselle, 24 avril 1906).

(2) Statuts de la Caisse de retraites du Nord, 26 août 1904.

pension, sous réserve, pour le mari, d'avoir effectué à la Caisse le versement de tout ou partie des retenues correspondant aux services militaires invoqués. Cette disposition permet à la veuve, qui n'a pas droit à une fraction de la pension militaire de son mari, d'avoir une retraite départementale plus élevée.

Le mariage doit avoir précédé d'un certain nombre d'années le décès du mari. La veuve ne doit pas se trouver dans un cas d'exclusion, telle qu'une séparation de corps prononcée à ses torts.

Chaque orphelin a droit, généralement jusqu'à l'âge de dix-huit ans, à un tantième de la retraite de son père (10 p. 100 par exemple), sans que la totalité des pensions ainsi concédées aux enfants et à la veuve puisse excéder une fraction déterminée (les huit dixièmes par exemple) de la pension de l'employé.

La plupart des règlements interdisent le cumul d'une pension avec un traitement rétribué sur les fonds départementaux; quelques-uns vont même plus loin et prescrivent ce cumul avec un traitement de l'Etat ou de la commune. La pension n'est pas payée pendant tout le temps que subsiste l'emploi. Dans le silence du règlement, le cumul serait possible.

*Autres modes de rémunération de l'employé
qui a quitté le service*

Le système qui vient d'être exposé est relatif aux Caisses de retraites à forme tontinière; dans quelques rares départements il existe encore le système des Caisses d'épargne et de prévoyance à livrets indivi-

duels et de la participation des employés à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

L'employé est possesseur d'un livret comprenant deux comptes : l'un, des retenues prélevées sur son traitement et produisant des intérêts qui se capitalisent; l'autre, des versements habituellement égaux aux siens et accordés par le Conseil général à titre de subvention. Il devient propriétaire de son compte retenues et de son compte subventions au bout d'un certain temps de services, variant selon qu'il s'agit de son compte retenues ou de son compte subventions.

Ces fonds sont versés soit à la Caisse d'épargne et de prévoyance, soit à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et gérés par ces établissements en vue de la constitution, au choix de l'employé, soit d'une rente perpétuelle, soit d'une rente viagère.

Si l'employé a fait choix d'une rente perpétuelle, il pourra la transmettre à ses héritiers, la céder, sous réserve, toutefois, que cette rente sera frappée d'inaliénabilité tant que survit sa femme et que ses enfants n'ont pas atteint leur majorité.

S'il s'agit d'une rente viagère, elle sera réversible de moitié sur la tête de la femme survivante.

D'après l'article 6 de la loi du 20 juillet 1886, la pension constituée par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (1) ne pouvait pas être supé-

(1) « Les départements pourront, à défaut de Caisse départementale ou pour ceux de leurs agents qui n'y participent pas, coopérer par une subvention aux versements effectués par ces derniers à la Caisse nationale. Suivant la règle générale de l'article 81 de la loi du 10 août 1871, la répartition de ce crédit est opérée par la Commission départementale lorsque le Conseil général n'y a pas procédé lui-même. » (*Le Budget départemental*, par Desbats, déjà cité, p. 689.)

rière à 1.200 francs. Cet article fut déclaré, par la loi du 27 mars 1911, non applicable aux agents des administrations publiques qui n'étaient pas admis au bénéfice de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, ainsi qu'à leurs conjoints; en conséquence, les employés de préfecture pourront obtenir à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse une retraite supérieure à 1.200 francs.

De la liquidation de la pension

Avant que sa pension soit liquidée, il faut que l'employé soit admis à la retraite. C'est au Préfet, et au Préfet seul, qu'il appartient d'apprécier si l'employé, réunissant les conditions requises, doit être admis à la retraite ou si, au contraire, il peut continuer à exercer ses fonctions. La mise à la retraite peut être prononcée d'office par le Préfet ou sur la demande de l'intéressé.

Une fois admis à la retraite, l'employé devra demander la liquidation de sa pension. Sous peine de perdre ses droits, il devra présenter sa demande dans le délai déterminé par les statuts [trois ans, par exemple, du jour de son admission ou de la cessation de ses fonctions (1)].

Cette liquidation sera opérée soit par le Préfet en vertu des statuts ou par application du décret du 7 septembre 1896 (2), soit par le Conseil général

(1) Aucun délai n'a été prévu par le règlement; l'intéressé pourrait alors formuler sa demande pendant trente ans à partir de son admission à la retraite.

(2) Ce décret a transféré au Préfet la liquidation qui, d'après les statuts, devait être opérée par le Chef de l'Etat en Conseil d'Etat.

après délibération de la commission d'administration de la Caisse. M. Laferrière a contesté la légalité de ce dernier procédé : « Une jurisprudence du ministère de l'intérieur, dit-il, sur laquelle nous avons « les doutes les plus sérieux, a admis que les règlements faits par les Conseils généraux peuvent statuer non seulement sur les conditions du droit à « pension et sur les tarifs, mais encore sur la désignation de l'autorité compétente pour liquider. » (*Traité de la juridiction administrative*, 1896, p. 235, t. II.) C'est une de ces clauses qui pourront ne pas être maintenues après l'examen des ministères de l'Intérieur et du Travail prescrit par la loi sur les retraites ouvrières.

Le règlement qui doit être appliqué est celui qui est en vigueur au moment de la mise à la retraite de l'employé. Toutefois, lorsqu'un règlement déclare formellement que les dispositions accordant des avantages aux fonctionnaires retraités seront en vigueur à partir d'une époque déterminée, l'acte de l'autorité administrative qui approuve ce règlement purement et simplement, sanctionne cette disposition aussi bien que les autres. En conséquence, ces fonctionnaires pourront bénéficier des avantages concédés par le nouveau règlement, alors même qu'il n'était pas approuvé au moment de la liquidation de leur pension.

Contentieux. — Recours.

Toutes les contestations qui peuvent s'élever entre un département et un employé de préfecture ou de

sous-préfecture au sujet de l'application du règlement de la Caisse des retraites en vue de la liquidation d'une pension, sont de la compétence de la juridiction administrative. M. Laferrière pose très nettement ce principe dans son traité (p. 234).

La liquidation de la pension peut être opérée soit par le Préfet, soit par le Conseil général. Il y a lieu d'examiner la procédure à suivre et les recours ouverts aux intéressés dans l'un et l'autre cas.

Liquidation faite par le Préfet

Nous l'avons déjà vu, le Préfet est compétent, soit en vertu des statuts, soit par application du décret du 7 septembre 1896. Il est ouvert alors aux intéressés, contre la décision préfectorale fixant le montant de leur pension, trois voies de recours :

1° *Un recours gracieux devant le Préfet lui-même*, pour lui demander de vouloir bien modifier sa décision. S'il s'agit d'une erreur purement matérielle, il est bien improbable qu'une fois la preuve faite, le Préfet ne donne satisfaction au demandeur. S'il s'agit, au contraire, d'un défaut d'entente sur l'interprétation à donner à un article du règlement, ou, dans le silence du règlement, sur l'application des lois fondamentales en matière de pensions, le Préfet pourra ne pas se laisser convaincre par les arguments qui lui seront présentés et maintenir sa décision première. Il n'est pas tenu d'en aviser le demandeur; aussi il sera prudent, pour ce dernier, de ne pas perdre de vue, au cours des démarches qu'il pourra faire auprès du Préfet, le délai qui lui est imparti pour

s'adresser à la juridiction compétente. Dans le cas où il aurait laissé écouler ce délai, il ne pourrait se prévaloir du recours gracieux et se trouverait dès lors forclos.

2° *Un recours hiérarchique devant le ministre de l'Intérieur.* — Sans doute, ce recours devant le ministre de l'Intérieur est aussi ancien que l'institution des Préfets elle-même. Il est bien évident qu'avant 1852, tout citoyen qui se croyait lésé par un acte préfectoral pouvait valablement s'adresser au ministre de l'Intérieur pour lui demander de faire rapporter l'acte de son subordonné, et le ministre de l'Intérieur avait qualité soit pour dicter au Préfet une nouvelle décision, soit pour prendre cette décision au lieu et place du Préfet. Si, en 1852, le législateur éprouva le besoin de rappeler cette subordination du Préfet au ministre, c'est qu'il venait de donner au Préfet une longue suite de pouvoirs nouveaux, pour lesquels on aurait pu être enclin à penser que l'Administration préfectorale n'était assujettie à aucun contrôle.

L'article 6 du décret du 25 mars 1852 pose nettement le principe du recours hiérarchique. Il est ainsi conçu : « Les Préfets rendront compte de leurs actes
« aux ministres compétents dans les formes et pour
« les objets déterminés par les instructions que ces
« ministres leur adresseront. Ceux de ces actes qui
« seraient contraires aux lois et règlements, ou qui
« donneraient lieu aux réclamations des parties intéressées pourront être annulés ou réformés par les
« ministres compétents. »

L'article 7 du décret du 13 avril 1861 rappelle ce principe, et le tableau A, n° 43, annexé audit décret, confère au Préfet le pouvoir de statuer sur les pensions de retraite aux employés et agents des communes et établissements charitables. Le recours hiérarchique, expressément prévu en matière de liquidation des pensions des employés communaux, doit être étendu en cas de liquidation faite par le Préfet d'une pension départementale.

En principe, le recours hiérarchique peut être formé pendant le délai de trente ans à partir de la notification de la décision préfectorale ou de son exécution. Mais, en cas de confirmation de la décision préfectorale, l'intéressé ne serait plus recevable à se pourvoir devant le Conseil d'Etat s'il avait laissé écouler le délai de deux mois, imparti par l'article 24 de la loi du 13 avril 1900, avant de présenter son recours devant le ministre. (Conseil d'Etat, 5 août 1908; Dalloz, 5° part., p. 3, 1911.)

Le délai de deux mois court de la notification à l'intéressé de la décision préfectorale ou, si cette décision ne lui a pas été notifiée, à partir de la remise de son titre de pension, ce qui constitue, à notre avis, l'exécution de la décision.

Ainsi donc, pour conserver son recours devant le Conseil d'Etat, l'intéressé devra s'adresser au ministre dans le délai de deux mois à partir de la notification ou de l'exécution de la décision préfectorale. Si le ministre ne fait pas connaître sa décision, le recours est censé rejeté et l'intéressé peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat.

Les pouvoirs du ministre, en cas de recours hiérarchique, sont les suivants : il confirme la décision du Préfet et, sous la condition indiquée plus haut, l'intéressé continuant à croire que son droit a été méconnu, peut former un recours contentieux.

Le ministre annule la décision préfectorale et renvoie l'intéressé devant le Préfet pour procéder à une nouvelle liquidation de la pension. Sans annuler complètement la décision préfectorale, le ministre peut la réformer. En cas d'annulation et de nouvelle liquidation soit par le ministre, soit plus généralement par le Préfet, comme en cas de réformation, l'intéressé qui estimerait n'avoir pas encore obtenu satisfaction aurait, contre cette nouvelle décision, les recours que nous venons d'indiquer.

3° *Du recours contentieux.* — L'intéressé qui se prétend lésé par l'arrêté du Préfet portant liquidation de sa pension, a enfin un recours contentieux. Il s'agit, en effet, de discuter un droit (1). Reste à savoir

(1) « Qu'est-ce, en effet, qu'un droit à une pension de retraite ? Une
« créance sur l'Etat ou le département qui, chargés de services publics,
« ont, à l'occasion de ces services, et dans leur intérêt, contracté vis-
« à-vis des employés ayant donné leur travail, une dette dont l'importance est fixée par des lois ou des règlements spéciaux. On trouve,
« là, des circonstances et des éléments qui ont toute l'apparence d'un
« contrat et d'une obligation, lesquels entraînent par eux-mêmes la
« possibilité d'une contestation sur les droits respectifs des parties. Il
« faut donc un juge pour prononcer sur le litige, s'il s'en élève un;
« cela semble de toute évidence, et le juge doit statuer sur le fonds en
« toute compétence. De plus, si on se place à un autre point de vue, il
« semble que l'autorité chargée de la liquidation des pensions ne fait
« pas là acte de puissance publique, mais acte de gestion, puisqu'elle
« statue sur une dette de l'Etat ou du département, dette d'un ordre
« particulier, mais à laquelle il ne peut se soustraire. Il y a, pour faire
« cette liquidation, à apprécier la situation du fonctionnaire et à
« appliquer des règlements administratifs, ce qui conserve à cet acte
« de liquidation son caractère administratif, mais ce qui n'empêche
« pas que, par sa nature, il ne puisse échapper à tout recours dans le
« cas où cette appréciation serait mal faite, et ce recours ne peut être

quelle est la juridiction compétente? C'est évidemment la juridiction administrative, puisque nous sommes en présence d'un acte d'administration. Enfin, parmi les juridictions administratives, quelle est celle qui pourra en connaître? Ce ne peut être le Conseil de préfecture ni aucun tribunal administratif dont la compétence est limitativement déterminée par la loi. Nous devons donc attribuer cette compétence au Conseil d'Etat qui est juge de droit commun en matière administrative.

Notre recours est de pleine juridiction, puisque le juge doit statuer entre deux parties qui s'opposent des droits respectifs : le département d'une part, représenté par le Préfet; l'employé d'autre part.

La question s'est posée de savoir si ce pourvoi devant le Conseil d'Etat devait être précédé d'un recours hiérarchique devant le ministre de l'Intérieur. Elle a été résolue dans le sens de la négative au sujet d'un recours formé contre une décision du Préfet portant liquidation d'une pension d'un employé communal (C. d'Etat, 24 juin 1881. Bougard, D., 82, 3, 51). Il n'y a aucune raison de ne pas appliquer, par analogie, la même jurisprudence, en cas de liquidation d'une pension d'employé départemental, le Préfet ne fait pas plus acte de juge quand il liquide une pension départementale, qu'en opérant la liquidation d'une pension communale; dans les deux cas, ce

« que contentieux. Donc, quelle que soit l'autorité qui procède à la liquidation, il faut que les parties intéressées, si elles s'y croient fondées, puissent porter leur recours devant une juridiction chargée de la juger. » (Cons. d'Etat, 4 juillet 1884. Bussereau. Observ. de M. Chante-Grellet, commissaire du Gouvernement. D., 86, 3, p. 1.)

sont des actes d'administrations qui peuvent être déferés directement devant le Conseil d'Etat. Toute théorie contraire serait basée sur l'opinion « de ceux « qui considèrent que le ministre est le juge ordinaire en matière contentieuse et que le Conseil « d'Etat constitue essentiellement une juridiction « d'appel (1) ». Cette théorie est aujourd'hui abandonnée; néanmoins, lors de l'arrêt du Conseil d'Etat ci-dessus, le commissaire du Gouvernement s'est efforcé de démontrer, pour justifier le recours direct devant le Conseil d'Etat, que la liquidation d'une pension de retraite était simplement « un acte de gestion » et non « un jugement ».

L'employé qui se croira lésé pourra donc user, comme nous l'avons vu d'ailleurs, du recours hiérarchique ou, s'il le préfère, attaquer directement devant le Conseil d'Etat la décision du Préfet.

Dans quels cas le recours contentieux est-il recevable?

Il faut : 1° qu'il y ait eu liquidation de la pension opérée par le Préfet, autorité compétente en notre matière, ou refus de liquidation;

2° Que le demandeur ait intérêt (2) à ce que cette liquidation soit réglée « conformément à ses droits ». Dans notre hypothèse, le fait de faire partie ou d'avoir fait partie du cadre des employés suffira pour faire admettre le recours, de même, en cas de décès de

(1) Cons. d'Etat, 24 juin 1881. Bougard. D., 82, 3, 51; obs. de M. Gomel, commissaire du Gouvernement.

(2) HAURIOU, *Précis de droit administratif*, p. 480.

l'employé, la justification d'être sa veuve ou ses orphelins;

3° Le recours doit, enfin, être introduit dans les deux mois après la notification de l'arrêté de liquidation ou, si un recours hiérarchique a été formé, après la décision ministérielle rendue ou censée rendue après silence de quatre mois.

Si une de ces conditions vient à faire défaut, le recours, sera rejeté sans avoir été discuté au fond. Dans le cas contraire, le Conseil d'Etat examinera les droits à pension que le demandeur prétend avoir.

Le recours contre la liquidation ou le refus de liquidation de la pension est enregistré en débet et jugé sans autres frais que le droit de timbre. « Au « cas de rejet total ou partiel de la requête, les droits « d'enregistrement du recours et de l'arrêt sont dus « par le requérant. Il en est de même lorsque l'arrêt « constate qu'il n'y a lieu de statuer, à moins que « cette décision ne soit motivée par le retrait de l'acte « attaqué, opéré postérieurement à l'introduction du « recours, auquel cas le requérant n'est tenu de payer « aucun droit d'enregistrement.

« Le pourvoi peut être formé sans l'intervention « d'un avocat au Conseil d'Etat, en se conformant, « d'ailleurs, aux prescriptions de l'article 1^{er} du décret du 22 juillet 1806. L'article 1^{er} du décret du « 2 novembre 1864 est abrogé. » (Art. 4, loi du 17 avril 1906.)

Il sera jugé par la section du contentieux, en audience publique, à moins que le commissaire du

Gouvernement, un conseiller d'Etat, le président de la Section ou le vice-président du Conseil d'Etat demande le renvoi à l'assemblée publique du Conseil d'Etat statuant au contentieux. (Art. 96 de la loi budgétaire du 8 avril 1910.)

Des pouvoirs du juge.

Après avoir admis le pourvoi, recevable en la forme, il peut maintenir la décision du Préfet, considérant qu'il a été fait une juste application des dispositions des statuts. (C. d'Et., 24 juillet 1903. *VI-VIEN, Liquidation faite par le Conseil général.*)

Il peut encore annuler l'arrêté préfectoral et renvoyer l'intéressé devant le Préfet pour liquidation des sommes auxquelles il est reconnu avoir droit. (C. d'Et., 9 décembre 1892. *BORIES, Refus par le Conseil général d'inscrire au budget une allocation annuelle qu'il avait accordée au requérant à titre de supplément de pension.*)

Enfin, s'il avait les éléments suffisants, il pourrait procéder lui-même à la liquidation. Toutefois, nous devons reconnaître que le Conseil d'Etat, jusqu'à présent, n'a pas usé de ce pouvoir de liquidation que nous lui attribuons; il a toujours renvoyé les parties devant l'administration pour y être procédé.

La pension définitivement liquidée, devient une dette exigible. Il en résulte que, dans le cas où le Conseil général n'inscrirait pas ou refuserait d'inscrire au budget un crédit suffisant en vue du paiement de la pension, ce crédit serait inscrit d'office par décret. (Art. 61, loi du 10 août 1871, modifiée

par la loi du 29 juin 1899, devenu art. 62 par la loi du 30 juin 1907.)

Liquidation faite par le Conseil général

Si la liquidation est faite par le Conseil général, l'employé qui se prétend lésé a deux recours seulement :

1° Un recours gracieux devant le Conseil général en vue d'obtenir volontairement de cette assemblée ce qu'il prétend être son droit. Le Conseil général, pas plus que le Préfet, n'est tenu de prendre une décision au sujet de ce recours; il n'est lié par aucun délai; aussi l'intéressé, comme en matière de recours hiérarchique, lorsque la liquidation est opérée par le Préfet, devra veiller, s'il entend conserver son recours devant le Conseil d'Etat, à ne pas laisser écouler les délais impartis par l'article 24 de la loi du 13 avril 1900 (1).

Le Conseil général saisi d'une demande en liquidation de pension par un employé précédemment admis à la retraite par le Préfet ne prend aucune décision. Dans ce cas, l'employé pourra considérer sa demande comme rejetée après qu'un délai de quatre mois se sera écoulé depuis la date du dépôt de sa demande ou à l'expiration de la première session légale du Conseil général qui suivra le dépôt de la demande (2).

(1) Article 24, loi budgétaire du 13 avril 1900 : « Le délai de recours « au Conseil d'Etat fixé à trois mois par l'article 2 du décret du « 22 juillet 1806, est réduit à deux mois, sans qu'il soit dérogé aux « dispositions de lois ou de règlements qui ont fixé des délais spé-
« ciaux pour les pourvois au Conseil d'Etat. »

(2) Article 3, loi du 17 juillet 1900 : « Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat que sous la

Le recours hiérarchique devant le ministre, contre la décision du Conseil général, n'est pas admissible. On ne peut, en effet, considérer le ministre comme le supérieur hiérarchique du Conseil général; reste le recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

2° Un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.

On avait d'abord contesté la possibilité de ce recours, en s'appuyant sur l'article 46 de la loi du 10 août 1871 qui attribuerait un pouvoir souverain au Conseil général en notre matière (n° 21, art. 46).

forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Si les pièces sont produites après le dépôt de la demande, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces.

« La date du dépôt de la réclamation et des pièces, s'il y a lieu, est constatée par un récépissé délivré conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 2 novembre 1864. A défaut de décision, le récépissé doit, à peine de déchéance, être produit par les parties à l'appui de leur recours au Conseil d'Etat.

« Si l'autorité administrative est un corps délibérant, les délais ci-dessus seront prorogés, s'il y a lieu, jusqu'à l'expiration de la première session légale qui suivra le dépôt de la demande de ces pièces. »

Motifs de la loi présentés à la Chambre des députés et au Sénat par M. Monis, garde des sceaux, ministre de la Justice.

« Mais cette disposition (art. 7 du décret du 2 mai 1864), à raison de son caractère exceptionnel, demeure limitée au cas où le ministre est saisi, en qualité de supérieur hiérarchique, d'un recours contre un acte d'une autorité inférieure. Le Conseil d'Etat n'a pu l'étendre par voie de jurisprudence au cas où le ministre est sollicité de prendre une décision à tout autre titre, par exemple comme représentant de l'Etat, comme dépositaire de la puissance publique. C'est ainsi que les droits les moins contestables seront désarmés si le ministre laisse sans réponse une demande tendant à faire liquider une créance sur l'Etat ou une pension de retraite.... »

L'article 7 du décret du 2 novembre 1864 ne s'applique pas non plus aux autorités administratives investies d'un droit d'administration propre; Préfet, maire, commission départementale, conseils généraux et même conseils municipaux. Là encore les espèces abondent. L'article 3, que la commission a introduit dans le projet actuel, a pour but de combler cette lacune. (D., 4^e p., p. 77, 1900.)

Seul un recours pour excès de pouvoir aurait été possible de la part des intéressés, ou encore, sur l'initiative du Préfet, le recours prévu par l'article 47 de la loi du 10 août 1871. Mais, dans l'un et l'autre cas, on ne pouvait aboutir qu'à l'annulation de la délibération du Conseil général; si cette assemblée continuait à persister dans sa manière de voir, les intéressés n'auraient jamais pu obtenir leur pension.

Le Conseil d'Etat, par arrêt très fréquemment cité (1), a reconnu qu'un recours contentieux était au contraire ouvert aux intéressés contre les décisions du Conseil général, étant donnée la nature de ces décisions et leur objet (Voir conclusions du commissaire du Gouvernement, p. 50, note).

Cette discussion n'aura bientôt probablement plus qu'un intérêt historique, car il est à supposer que l'article des statuts prévoyant la liquidation des pensions par le Conseil général ne sera pas maintenu par les décrets d'approbation qui doivent intervenir à la suite de la loi du 5 avril 1910 (Art. 10).

Les pouvoirs du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, sont les mêmes, dans notre cas, que s'il s'agissait d'un recours contre une décision préfectorale. Il serait compétent, « non seulement pour annuler les décisions qui seraient mal rendues, mais encore pour fixer lui-même les bases de la liquidation (2) ».

(1) Conseil d'Etat. Bussereau, 4 juillet 1884. D., 1886, 3^e p., p. 1.

(2) D., 1886, 3^e p., p. 2. Observ. de M. Chante-Grellet, commissaire du Gouvernement.

Jouissance de la pension.

Les statuts fixent l'entrée en jouissance de la pension une fois accordée. Mais que faut-il décider dans le silence des statuts? On distingue suivant que la cessation du traitement est antérieure ou postérieure au jour où se sont trouvées remplies les conditions pour avoir droit à pension. Dans le premier cas, l'entrée en jouissance commence le jour où se sont trouvées remplies les conditions; dans le second cas, le jour de la cessation du traitement.

Les arrérages de la pension sont payés par trimestre sur le vu d'un certificat de vie et la production du titre. Si les statuts n'ont pas établi de prescription particulière, conformément à l'article 2277 du Code civil, les arrérages seront prescrits au bout de cinq ans.

Les décomptes d'arrérages restant dus au décès des titulaires sont valablement payés à leurs veuves qui sont dispensées de caution et d'emploi (Art. 31, loi du 19 juillet 1905 déjà citée).

A défaut de dispositions des statuts, la règle d'incessibilité et d'insaisissabilité édictée pour les pensions de l'Etat ne s'applique pas aux pensions servies par le département.

SECTION IV

Avantages divers accordés aux employés de préfecture

I. — DES CONGÉS

Des congés, avec traitement, peuvent être accordés aux employés de préfecture et de sous-préfecture. La durée de ces congés, l'époque à laquelle ils pourront être pris, les motifs de leur obtention sont assez rarement indiqués dans les arrêts préfectoraux. Il est d'usage, dans la plupart des préfectures et des sous-préfectures d'accorder, de juillet à octobre, aux employés un congé annuel dont la durée ne dépasse guère quinze jours. L'obtention de ce congé est subordonnée aux besoins du service. Le secrétaire général et le chef de division intéressé tiennent le Préfet au courant des congés sollicités et veillent à ce que les bureaux ne soient pas désorganisés par des absences trop nombreuses. En dehors de ce congé annuel, l'employé, pour des raisons de famille, ou pour toute autre cause, peut demander un congé d'un ou plusieurs jours. Le secrétaire général donne son avis sur la demande et le Préfet apprécie s'il doit y faire droit.

Les quelques arrêtés préfectoraux qui se sont oc-

cupés de cette question prescrivent que les demandes de congé doivent être faites par écrit et motivées. Cette formalité se justifie par l'intérêt que l'administration peut avoir à être exactement renseignée sur les causes de l'absence de l'employé. Dans le cas où, en effet, une permission verbale est donnée, des contestations peuvent s'élever sur le point de savoir qui a accordé le congé et quelle devait en être la durée. Au contraire, à une demande écrite, il doit être répondu par une autorisation ou un refus écrit de telle sorte qu'aucun doute ne peut subsister sur le droit à congé que l'employé avait ou n'avait pas (1).

Sous réserve de l'approbation du Préfet et des besoins du service, les mêmes règlements déterminent l'époque à laquelle les congés pourront être pris. Tous réservent au Préfet le droit de les accorder. L'un d'eux indique qu'il ne pourra pas y avoir, dans chaque division, plus de deux employés absents simultanément, accorde un congé annuel plus ou moins long suivant les grades : un mois aux chefs de division, trois semaines aux chefs de bureau et aux rédacteurs, deux semaines aux expéditionnaires.

II. — DE L'INSCRIPTION DES EMPLOYÉS DE PRÉFECTURE ET DE SOUS-PRÉFECTURE SUR LA LISTE ÉLECTORALE (ARTICLE 14 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884).

Les employés de préfecture et de sous-préfecture sont inscrits sur la liste électorale de la ville où ils

(1) Arrêtés de la Lozère, 15 mai 1905, et de l'Oise, 25 mars 1910. Voir encore, à ce sujet, les arrêtés de l'Isère, de l'Ain, de la Meuse et de la Drôme déjà cités.

exercent leurs fonctions, quand bien même ils n'auraient pas dans cette ville les six mois de résidence prescrits par la loi. Ils sont, en effet, considérés comme des fonctionnaires publics dont la résidence au chef-lieu du département ou de l'arrondissement est obligatoire (Art. 14 de la loi du 5 avril 1884). M. Morgand, dans son ouvrage sur « la loi municipale », fait remarquer que l'inscription d'office des fonctionnaires remplissant les conditions de l'article 14 doit avoir lieu au plus tard le 15 janvier. Les employés de préfecture qui ne seraient pas inscrits à cette date, ne pourraient solliciter leur inscription que du 15 janvier au 4 février. Si la date d'installation dans leur fonction était postérieure au 4 février, ils ne pourraient être valablement portés sur la liste électorale que l'année suivante.

III. — DES PRÉSÉANCES

Un rang est assigné aux employés de préfecture et de sous-préfecture dans les cérémonies publiques. Ce rang est déterminé par le décret du 16 juin 1907 (1), qui a abrogé le décret du 24 messidor an XII.

IV. — DU DROIT D'ASSOCIATION

Les employés de préfecture et de sous-préfecture peuvent-ils former entre eux des groupements comprenant l'ensemble du personnel d'un même départe-

(1) Article 1^{er} du décret du 16 juin 1907. Lorsque les corps et les autorités sont convoqués ensemble, par acte du Gouvernement, aux cérémonies publiques, ils y prennent rang ainsi qu'il suit : ... 34. La délégation des employés de la préfecture ou des employés de la sous-préfecture.

ment ou de toutes les préfectures et sous-préfectures? La question posée dans notre cas particulier s'était présentée d'une façon générale au sujet des associations possibles de fonctionnaires, quels qu'ils soient. Elle prit surtout un caractère aigu le jour où certains agents ou employés de l'Etat émirent la prétention de se constituer en syndicats. Avant d'indiquer comment elle fut résolue en faveur des employés de préfecture, il n'est pas sans intérêt de rappeler très brièvement quelle fut la manière de voir des pouvoirs publics en présence des intentions des agents de l'Etat.

Le droit d'association est aujourd'hui reconnu par deux lois : la première, du 21 mars 1884, est relative aux syndicats professionnels; la seconde, du 1^{er} juillet 1901, consacre la liberté d'association sous toutes ses formes.

Avant la loi de 1901, seuls les ouvriers des exploitations de l'Etat furent admis à se syndiquer; aux agents ou autres employés de l'Etat qui réclamaient le même droit, il fut répondu que la loi de 1884 n'avait pas été faite pour eux, mais pour les patrons et ouvriers du commerce, de l'industrie et de l'agriculture. Ces agents n'avaient pas d'ailleurs d'intérêts professionnels à débattre dans le sens indiqué par la loi de 1884, puisque, à la différence des patrons et ouvriers de l'industrie ou du commerce, il ne leur appartenait pas de diriger le service dont ils étaient chargés, comme bon leur semblait ou après entente entre eux.

Après la loi de 1901, certains agents de l'Etat con-

tinuèrent à vouloir donner à leurs groupements la forme syndicale. Ils pensaient avoir plus d'influence auprès des pouvoirs publics, ils désiraient sans doute qu'une certaine assimilation fût faite entre eux et le monde ouvrier, en vue de gagner à leur cause l'opinion publique, enfin cette forme syndicale leur était indispensable pour obtenir, le cas échéant, leur affiliation à la Confédération Générale du Travail (1). Le Gouvernement ne se laissa pas convaincre, il refusa catégoriquement à ces agents le bénéfice de la loi de 1884. Il fit valoir qu'il ne les privait pas ainsi du droit d'association, puisqu'ils avaient à leur disposition la loi générale de 1901. Cette loi, en effet, n'a pas restreint le but de l'association : en dehors des cas prévus aux articles 1, 3 et 13, tous les buts lui sont permis. D'après cette loi, une association peut se constituer aussi bien dans le but de venir en aide à ses membres qu'en vue de l'étude des intérêts professionnels. Pour ces considérations, il fut défendu aux instituteurs de se syndiquer, mais il leur était permis de former des groupements régis par la loi de 1901. Voyons maintenant à quel parti les employés de préfecture se sont résolus lorsqu'ils décidèrent de constituer entre eux une association. Ils auraient pu, à notre avis, sans commettre aucune illégalité, donner à leur association la forme prévue par la loi de 1901. Ils préférèrent se grouper en une société mutuelle régie par la loi du 1^{er} avril 1898, suivant ainsi le

(1) Au point de vue juridique, la capacité des associations constituées d'après la loi de 1884 diffère de celle des associations formées d'après la loi de 1901, les unes ont le droit d'acquérir par legs, tandis que les autres (1901) ne peuvent acquérir qu'à titre onéreux.

désir exprimé à cette époque, par le président du Conseil, ministre de l'Intérieur, « de ne pas voir s'établir entre les employés de préfecture une association purement professionnelle ». Il restait entendu d'ailleurs que la mutualité n'exclurait pas l'étude des questions professionnelles.

L'Association amicale des fonctionnaires et employés des préfectures, des sous-préfectures et des communes mixtes d'Algérie fut ainsi formée en 1904. Elle a pour but « de créer et d'entretenir des relations « amicales et de solidarité suivies entre tous ses « membres; de rechercher, notamment, et mettre « en œuvre, par l'union des efforts communs, les « voies et moyens propres à améliorer la situation « des sociétaires et à leur assurer l'assistance récipro- « que que réclament les nécessités de leur vie hono- « rable et laborieuse ». Mais, sous cette forme, l'association ne peut défendre les intérêts professionnels de ses membres. Pour obtenir cette capacité, elle devra se constituer suivant la loi de 1901 et, d'après la jurisprudence, spécifier dans ses statuts qu'elle se réserve le droit d'ester en justice dans un intérêt professionnel.

SECTION V

I. — DES DEVOIRS ET DES OBLIGATIONS DES EMPLOYÉS

Par là même que nous avons reconnu aux employés des droits nous devons en inférer qu'ils ont à remplir des obligations et à se conformer aux devoirs inhérents à leurs fonctions.

Parmi ces devoirs, les uns sont d'ordre purement professionnel, les autres sont d'ordre privé, étrangers à l'exercice de la profession, mais s'imposent néanmoins, car leur inobservation pourrait porter atteinte au fonctionnement du service dont l'employé est chargé.

Comme les autres fonctionnaires et d'une façon générale, l'employé de préfecture est tenu d'assurer convenablement son service, d'accomplir lui-même la tâche qui lui est assignée. Il ne pourrait, par exemple, prétendre se faire remplacer par une personne étrangère à l'administration ou faire effectuer, sans autorisation, son travail par un autre employé. Il doit être assidu et consacrer son attention aux affaires à lui soumises. Il devra se conformer aux instructions de ses chefs, obéir à leurs ordres. Si ces ordres ou ces instructions lui paraissent contraires à la légalité, ou

en dehors des attributions qui lui ont été conférées, il est certain que sa conscience lui commandera de le faire remarquer à ses chefs. Dans ses rapports avec eux, il devra se montrer déférant et toujours respectueux de leur autorité.

Ceux des employés qui se trouveraient plus particulièrement en contact avec le public devront le recevoir avec courtoisie. Pourront-ils lui fournir tous les renseignements qui leur seraient demandés ? C'est ici que l'employé aura à faire preuve d'intelligence et de tact, afin de ne pas gêner l'action de ses chefs, de ne pas compromettre l'exécution d'une mesure qu'ils auraient à prendre et surtout de ne pas porter préjudice à des tiers par la divulgation de renseignements qui doivent rester secrets. Particulièrement dans les communes où les luttes politiques sont vives, où les habitants sont divisés en plusieurs partis, si un renseignement sur une affaire administrative lui est demandé par une personne n'ayant ni qualité ni aucun droit à faire valoir, l'employé devra se montrer très circonspect; de sa réponse pourraient naître des polémiques fâcheuses. Sa réserve devra être plus grande s'il s'agit de la communication complète d'un dossier, dans ce cas, il devra, à mon avis, presque toujours en référer à ses chefs. Il est certain que, pour éviter tout incident et aussi pour ne pas troubler les employés dans leur travail, il serait préférable que seules certaines personnes désignées par le Préfet fussent appelées à recevoir le public; ces personnes, dans chaque préfecture, sont tout naturellement le chef de cabinet, le secrétaire général et les conseillers

de préfecture. On objecte, il est vrai, qu'il n'est pas possible, soit à l'homme de confiance du Préfet qui est le chef de cabinet, soit aux fonctionnaires ci-dessus désignés, qui peuvent recevoir délégation du Préfet et qui ont la « signature », de connaître, de suivre toutes les affaires qui sont traitées dans une préfecture. Ce n'est pas une objection sérieuse : par une bonne répartition des attributions entre ces cinq agents : chef de cabinet, secrétaire général et conseillers de préfecture, on pourrait arriver, assez facilement et au bout d'un temps relativement court, à leur permettre de répondre au public sans avoir recours aux explications des chefs de division ou de bureau. Pour certaines permissions qui sont sollicitées et accordées tous les jours, en assez grand nombre, dans les préfectures importantes, il serait inutile d'obliger le public à s'adresser soit au chef de cabinet, soit au secrétaire général, etc. Il suffirait de créer un bureau, avec un ou deux employés, pour répondre au public (légalisation de signatures, récépissés de dépôts d'imprimerie, transport de corps, moyens de transport et secours de route).

Un des devoirs le plus souvent rappelé dans les arrêtés préfectoraux, parce que son inobservation peut avoir des conséquences graves, est donc la discrétion.

Enfin des circulaires ministérielles, dont les plus récentes sont d'octobre 1904 et du 16 novembre 1908, recommandent aux Préfets de veiller à ce que les fonctionnaires et les agents de tous ordres s'abstiennent de toute opération ayant un caractère commer-

cial. Ces prescriptions sont évidemment applicables aux employés de préfecture et de sous-préfecture.

Nous avons vu quels devoirs sont exigés des employés dans l'exercice de leurs fonctions. Peut-on, maintenant, admettre que la surveillance des chefs s'arrête au seuil de la préfecture? Tous les auteurs sont d'accord pour reconnaître que les fonctionnaires, en dehors de leur service, sont encore astreints à certaines obligations auxquelles ne sont pas tenus les simples citoyens. Ces derniers ne sont punissables qu'autant qu'ils tombent sous le coup d'un article de la loi pénale, tandis que des faits privés non sanctionnés par la loi pénale peuvent être reprochés aux employés et donner lieu contre eux à une action disciplinaire. Il est difficile de déterminer, d'une façon précise, les devoirs que l'employé aura à observer dans la vie privée. D'une façon générale, il ne devra rien faire qui puisse porter atteinte « à la considération et à la dignité » de l'administration préfectorale (1). On a encore proposé la formule suivante : « il ne doit pas se livrer à des actes qui le mettraient « de façon évidente et incontestable dans l'impossibilité physique et morale d'accomplir sa fonction (2). »

Tout en se montrant libéral, on ne saurait admettre que l'employé de préfecture se livrât à des manifestations ou à des démonstrations d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la Républi-

(1) BLOCK, *Dictionnaire de l'Administration française*.

(2) M. ROLLAND, professeur de droit administratif à l'Université de Nancy.

que (1). D'ailleurs, ces actes seraient de nature à soulever des protestations, à créer autour de l'employé un milieu hostile qui le mettrait, suivant notre formule, dans l'impossibilité morale d'accomplir sa fonction.

II. — DE L'AUTORITÉ CHARGÉE DE COMMANDER ET DE VEILLER A L'ACCOMPLISSEMENT DES DEVOIRS DES EMPLOYÉS, AUTREMENT DIT DU POUVOIR HIÉRARCHIQUE.

Ce pouvoir appartient au Préfet, qui, seul, a le droit de prendre des décisions exécutoires en notre matière et qui, seul, en assume la responsabilité. Le secrétaire général a, il est vrai, la surveillance des bureaux (loi du 21 juin 1865); certains règlements prévoient, en outre, l'intervention des chefs de division auprès des rédacteurs et des expéditionnaires, dans l'intérêt du bon ordre et de la marche régulière des services. Chefs de division et chefs de bureau doivent tenir la main à ce que les instructions du Préfet soient exécutées par les employés placés sous leur direction. Mais les uns et les autres ne peuvent que signaler au Préfet les manquements par eux constatés; il ne leur appartient pas d'arrêter les mesures que comporte la situation.

Du pouvoir hiérarchique du Préfet résulte pour ce fonctionnaire le droit de donner des instructions aux employés, de déterminer leurs occupations et leurs heures de service et de contrôler tous leurs actes. De même, en vertu du même pouvoir, il réglera leur

(1) Cette interdiction est inscrite dans la loi pour les magistrats (art. 14, loi du 30 août 1883).

avancement et déterminera leur mise en congé ou à la retraite.

Dans l'exercice de ce pouvoir, le Préfet est lui-même soumis à son chef hiérarchique qui est le ministre de l'Intérieur. Mais le ministre ne peut substituer ses décisions à celles du Préfet, il peut seulement les annuler ou plutôt lui demander de les rapporter. Le Préfet a, en pareille matière, un pouvoir propre et agit, non pas sous l'autorité, mais sous le contrôle du ministre de l'Intérieur.

III. — DU POUVOIR DISCIPLINAIRE DU PRÉFET

Du moment que le Préfet a le pouvoir de commander au personnel, il faut lui reconnaître celui de réprimer les infractions au règlement, les écarts de conduite dont se seraient rendus coupables les employés. Du pouvoir de commandement du Préfet découle naturellement son pouvoir disciplinaire.

Suivant leur gravité, les fautes commises seront réprimées par des peines plus ou moins sévères. Les auteurs qui ont étudié le pouvoir disciplinaire distinguent trois sortes de peines : les « peines morales qui ont pour but de prévenir l'agent qu'il a commis une faute et de l'empêcher par cet avertissement salutaire de devenir l'auteur d'une nouvelle infraction » ; les « peines pécuniaires » ; les « peines qui touchent à l'exercice même de la fonction ». Il ne suffit pas de réprimer la faute commise, il peut être nécessaire de mettre son auteur dans l'impossibilité d'en commet-

tre une nouvelle, ou du moins de l'écarter « pendant quelque temps de sa fonction » (1).

La plupart des arrêtés préfectoraux récents prévoient ces trois sortes de peines. Les peines morales sont : la réprimande et le blâme avec inscription au registre du personnel; les peines pécuniaires, la retenue du traitement. Aux peines pécuniaires peuvent être assimilés le retard dans les promotions de classe et la rétrogradation. Il est bien évident que si l'arrêté préfectoral a prévu que les promotions de classe seraient accordées, sans choix et au bout d'un temps déterminé, tout retard dans leur obtention équivalait à une privation d'un traitement sur lequel on pouvait compter. La rétrogradation est une peine encore plus grave, puisque, à la privation d'un traitement éventuel, s'ajoute le retrait des prérogatives attachées au grade dont était investi l'employé avant d'être frappé. Cette peine est l'intermédiaire entre les peines pécuniaires et les suivantes qui tendent à écarter l'employé de la fonction, pendant un certain temps ou pour toujours.

Par la mise en disponibilité, en congé, à la retraite d'office, par la révocation, l'employé est privé momentanément ou pour toujours de son emploi. Les arrêtés préfectoraux, sont généralement muets sur la mise en disponibilité ou en congé comme peines disciplinaires; il semble que ces deux mesures ne puissent revêtir un caractère de pénalité; elles seraient prises à l'égard d'agents malades, ne pouvant

(1) HENRY NÉZARD, *Les principes généraux du droit disciplinaire*, thèse, Paris, 1903, p. 211, 216, 221.

plus continuer leur service, et auxquels serait maintenu le droit de demander leur réintégration (1).

Mais que devons-nous conclure dans le silence des statuts? Aucune pénalité n'a été prévue, le Préfet sera-t-il désarmé? Cette solution est évidemment inadmissible, du moment que nous avons reconnu au Préfet le droit de commander, il faut lui attribuer celui de réprimander et même celui de révoquer les employés fautifs. On ne conçoit pas que la discipline puisse se maintenir parmi les bureaux, si on dénie au Préfet le pouvoir de prononcer, le cas échéant, soit la réprimande, soit la révocation. Ce sont, à notre avis, les seules peines possibles dans notre hypothèse; nous avons, en effet, déjà remarqué que les retenues de traitement prévues par le décret du 9 novembre 1853, pour absence irrégulière, inconduite, négligence ou manquement au service, n'étaient pas applicables aux employés de préfecture, si elles n'avaient pas été préalablement édictées dans le règlement.

En résumé, les peines disciplinaires spéciales qui peuvent atteindre les employés sont celles indiquées par les arrêtés de chaque préfecture. Jusqu'à ces derniers temps, aucune règle de procédure ne semblait avoir été établie en vue de l'exercice de l'action disciplinaire ou de l'instruction des affaires de cette nature. Le Préfet, compétent pour mettre en mouvement l'action disciplinaire et pour prononcer la

(1) Cependant on peut citer les arrêtés de la Côte-d'Or (1^{er} mai 1908), de la Nièvre (1^{er} août 1909), de l'Isère (25 sept. 1909), de l'Ille-et-Vilaine (31 déc. 1909) et de l'Ain (1^{er} janvier 1911), qui instituent la mise en disponibilité comme peine disciplinaire.

peine, était libre d'agir selon sa conscience sans être tenu d'observer les formalités admises en matière pénale, qui sont la garantie des accusés. Sans doute, c'était un devoir pour le Préfet d'entendre dans ses explications l'employé fautif, mais ne l'eût-il pas entendu, sa décision n'en était pas moins valable. Peu à peu les règlements admettent l'employé à présenter ses moyens de défense et même à se faire assister d'un avocat. Des conseils de discipline sont institués auprès du Préfet. Enfin la tenue d'un dossier qui permettra de suivre l'employé dans sa carrière et d'avoir une vue d'ensemble sur sa façon de servir, est prescrite. Le Préfet, compétent pour exercer l'action disciplinaire et pour en connaître, l'est aussi pour prononcer la peine, en vertu de ses pouvoirs hiérarchique et disciplinaire. A lui seul appartient ce droit; c'est ainsi que le blâme infligé par le Conseil général à un employé serait susceptible d'annulation, une semblable délibération pouvant rentrer dans la catégorie de celles portant sur un objet étranger aux attributions de l'assemblée (1).

D'une façon générale, les arrêtés préfectoraux récents se préoccupent d'assurer les droits de la défense. Tantôt ils accordent à l'employé incriminé le droit de présenter personnellement ses moyens de défense; tantôt, ils l'autorisent à se faire représenter. Dans le premier cas, l'employé viendra devant le Préfet ou son délégué pour lui fournir des explications verbales; il pourra encore lui adresser ou lui laisser des

(1) Par analogie, Lebon, 1894, p. 404, arrêt du 15 juin 1894.

explications écrites; dans le deuxième cas, l'employé pourra confier le soin de sa défense à un mandataire. Reste à savoir quelles conditions devra remplir ce mandataire pour pouvoir être admis par le Préfet à se présenter au lieu et place de l'employé? Si le règlement ne dit rien à ce sujet, ce sera de la part du Préfet une question d'appréciation; mais, à notre avis, le Préfet ne pourrait refuser d'entendre soit un avocat, soit un avoué, qui aurait été choisi comme mandataire par l'employé. Ce sont, en effet, des mandataires désignés par la loi et leur honorabilité ne saurait être mise en doute. D'ailleurs, très fréquemment, les arrêtés préfectoraux portent que l'employé incriminé sera admis à présenter ou à faire présenter par un avocat ses moyens de défense.

L'existence de conseils de discipline, dont l'avis est exigé, est une garantie pour l'employé contre la trop grande sévérité à laquelle pourrait se laisser entraîner le Préfet sous le coup du mécontentement (1). Ces conseils de discipline, dont le nombre tend de plus en plus à augmenter, sont, d'habitude, composés comme suit : le Préfet, président, le secrétaire général, vice-président, le chef de cabinet, les chefs de division et deux employés du grade de celui qui est cité devant le Conseil. Quelques règlements réservent encore une place à un ou plusieurs conseillers généraux. Il est préférable, à notre avis, de les laisser en dehors du Conseil de discipline, leur présence

(1) Une circulaire du 3 novembre 1911 du ministre de l'Intérieur recommande aux Préfets d'assurer au personnel relevant de leur autorité la garantie d'un Conseil de discipline.

pouvant inciter les employés à se croire à l'abri de toute peine en cas de faute. Quoi qu'il en soit, les conseillers généraux sont nommés par le Conseil général lui-même, quelquefois, mais très rarement, désignés par le Préfet, les employés du grade de l'employé incriminé élus par leurs collègues au début de chaque année, au contraire les chefs de division sont nommés par le Préfet quand ils ne font pas partie tous de droit du Conseil de discipline.

Quels sont les pouvoirs du Conseil de discipline?

Il donne son avis quand il s'agit d'une faute entraînant une peine particulièrement grave. S'il s'agit d'appliquer une peine morale, réprimande ou blâme avec inscription au registre du personnel par exemple, le Conseil de discipline ne sera généralement pas consulté; son intervention commence en cas d'application d'une peine pécuniaire : retenue de traitement n'excédant pas un mois, retard apporté pour une ou plusieurs années dans les promotions de classe. Il est au contraire toujours consulté au sujet d'une peine privative de la fonction : rétrogradation, mise en disponibilité, à la retraite d'office avant les années de service exigées pour obtenir la pension entière, révocation. Il n'y a évidemment pas, en l'état actuel, de règles fixes à ce sujet, mais telle est la tendance que nous avons pu constater partout où des conseils de discipline ont été institués.

De même, nous avons remarqué que jamais l'avis

du Conseil ne liait le Préfet (1); s'il est obligé de le prendre, il n'est pas tenu de le suivre. Cependant le règlement général pour le personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures de l'Algérie du 30 mars 1909 offre cette particularité remarquable que « l'avis du Conseil de discipline ne peut être « modifié autrement qu'en faveur de l'intéressé ».

L'employé entendu, le Conseil de discipline consulté, le Préfet rend sa décision. Elle peut être, sauf l'exception ci-dessus signalée, conforme ou contraire à l'avis du Conseil, soit que le Préfet prononce une peine plus ou moins sévère que celle proposée par le Conseil. Dans tous les cas, la peine doit être une de celles prévues au règlement préfectoral. « Une « juridiction disciplinaire quelconque ne pourrait « avoir qualité pour condamner à des dommages « intérêts... ou autres réparations civiles qui ne sont « plus du domaine du droit disciplinaire (2) ».

IV. — DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES EMPLOYÉS DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES

Si nous nous occupons ici de la responsabilité pénale des employés, d'une responsabilité de droit commun, en quelque sorte, c'est pour nous permettre de rapprocher le droit pénal du droit disci-

(1) La circulaire ministérielle du 3 novembre 1911 déjà citée spécifie : 1° Que les représentants directs du personnel ne doivent pas constituer la majorité au sein du Conseil; 2° Qu'aucun membre étranger à l'administration ne peut en faire partie; 3° Que l'avis du Conseil ne liera pas la décision à intervenir.

(2) HENRY NÉZARD, *Les principes généraux du droit disciplinaire*, p. 184.

plinaire et de marquer les différences qui les séparent.

Si, d'un côté, les employés de préfecture sont soumis au droit pénal comme tous les citoyens, d'un autre côté les peines disciplinaires prévues par les règlements peuvent seules les atteindre. Si, d'une part, ils ne sont punissables qu'autant que les faits reprochés sont prévus par la loi pénale, d'autre part, les faits qui peuvent donner lieu contre eux à une action disciplinaire, n'ont pas besoin d'être caractérisés, d'être déterminés d'une façon précise par un texte de loi ou de règlement.

De plus, l'action disciplinaire est indépendante de l'action pénale; un employé frappé d'une peine disciplinaire peut être poursuivi pénalement pour le même fait; après avoir été atteint par la loi pénale, il peut en outre se voir infliger une peine disciplinaire.

Tandis que l'action pénale est prescriptible, l'action disciplinaire ne l'est pas.

Mais alors que les employés de préfecture et de sous-préfecture sont assujettis comme les autres citoyens à toutes les prescriptions de la loi pénale, leur qualité de fonctionnaires et la nature de leurs fonctions font qu'ils peuvent commettre certains délits réprimés d'une façon spéciale. De plus, investis d'une confiance particulière, en cas d'infractions, il y a lieu de les frapper plus sévèrement. Pour ces considérations, il existe dans le Code pénal des délits dont seuls peuvent se rendre coupables les fonctionnaires. C'est ainsi que l'article 173 prévoit la des-

truction, la suppression, la soustraction des actes et titres et les punit de peines particulièrement sévères. La jurisprudence fait application de cet article aux employés de préfecture.

Au contraire, les articles 175 et 176 relatifs aux fonctionnaires qui se sont ingérés dans les affaires ou commerces incompatibles avec leur qualité ne leur sont pas applicables, car il s'agit ici d'agents de l'Etat. Par contre, nous avons déjà remarqué que le fait, pour un employé de préfecture de se livrer à des opérations commerciales, peut donner lieu à une action disciplinaire.

La jurisprudence a encore considéré comme fonctionnaires de l'ordre administratif, ou comme préposés d'une administration publique, dans le sens de l'article 177, notamment les employés de préfecture et de sous-préfecture(1). Cet article est ainsi conçu : « Tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, tout agent ou préposé d'une administration publique, qui aura agréé des offres ou promesses, ou reçu des dons ou présents pour faire un acte de sa fonction ou de son emploi, même juste, mais non sujet à salaire, sera puni de la dégradation civique, et condamné à une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues, sans que ladite amende puisse être inférieure à deux cents francs.

La présente disposition est applicable à tout fonctionnaire, agent ou préposé de la qualité ci-dessus

(1) MM. Chante-Grellet et Pichat, déjà cités.

exprimée, qui, pour offres ou promesses agréées, dons ou présents reçus se sera abstenu de faire un acte qui entrerait dans l'ordre de ses devoirs...

Soul, le premier paragraphe de l'article 177 offre dans notre hypothèse un intérêt pratique; on conçoit mal, en effet, qu'un employé de préfecture puisse s'abstenir de faire un acte de sa fonction, travaillant directement sous les ordres et la surveillance du Préfet, il lui serait difficile de ne pas accomplir ce qui lui est commandé.

V. — DES VOIES DE RECOURS OUVERTES AUX EMPLOYÉS
CONTRE LES DÉCISIONS PRISES PAR LE PRÉFET, SOIT
EN VERTU DE SON POUVOIR HIÉRARCHIQUE, SOIT EN
VERTU DE SON POUVOIR DISCIPLINAIRE.

Ainsi que nous l'avons dit, le Préfet, en vertu de son pouvoir hiérarchique, détermine la condition de l'employé et, en vertu de son pouvoir disciplinaire, réprime ses écarts de conduite dans l'exercice de ses fonctions et même au cours de sa vie privée. Il prend, à cet effet, des décisions; il convient d'examiner dans quel cas elles sont susceptibles de recours et quelles peuvent être les conséquences de leur annulation.

A. — *Des voies de recours contre les décisions prises
par le Préfet, en vertu de son pouvoir hiérarchique.*

Les décisions qui interviennent à ce sujet sont relatives à la nomination, au classement, à l'avancement; à la mise en congé ou à la retraite des employés.

Elles peuvent donner lieu à trois sortes de recours : un recours gracieux, un recours hiérarchique et un recours pour excès de pouvoir.

a) DU RECOURS GRACIEUX

L'employé qui se croira lésé s'adressera au Préfet lui-même et lui demandera de bien vouloir revenir sur sa décision. La remarque déjà faite au sujet du recours gracieux en matière de liquidation de pension s'applique également ici, nous n'avons pas à y revenir.

b) DU RECOURS HIÉRARCHIQUE

C'est devant le ministre de l'Intérieur, chef hiérarchique du Préfet, que l'employé portera ses doléances. Le ministre de l'Intérieur nous semble d'autant mieux qualifié pour les examiner qu'une circulaire, perdue de vue, il est vrai (*Bulletin de l'Intérieur*, p. 161, 1859) prescrit l'approbation par le ministre des arrêtés réglementaires. Ce contrôle a d'ailleurs été maintes fois exercé; toutefois, l'employé devra veiller, s'il désire conserver son recours pour excès de pouvoir, à ne pas laisser écouler les délais impartis par la loi.

Règle générale, le ministre ne substituera pas sa décision à celle du Préfet, il l'invitera seulement à la modifier dans le sens indiqué par lui.

**c) DU RECOURS EN ANNULATION POUR EXCÈS DE POUVOIR
DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT**

Le Conseil d'Etat avait annulé des arrêtés ministériels portant nomination de candidats ne remplis-

sant pas les conditions prévues par les règlements. De même, il avait reconnu aux fonctionnaires d'une certaine catégorie dans laquelle devaient être pris les titulaires d'emplois déterminés, le droit de demander l'annulation de toutes les nominations faites à ces emplois de fonctionnaires ne rentrant pas dans la catégorie fixée par la loi ou les règlements. Enfin, l'annulation était prononcée dans le cas où le nombre de places réservé aux fonctionnaires du rang immédiatement inférieur n'était pas observé (1).

Tout récemment le Conseil d'Etat a fait application de cette jurisprudence en ce qui concerne l'administration préfectorale. Sur le recours formé par un expéditionnaire du service intérieur de la Préfecture de la Seine, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté du Préfet de la Seine nommant commis d'un asile d'aliénés une personne ne remplissant pas les conditions fixées par un arrêté réglementaire relatif à l'organisation du personnel administratif des asiles d'aliénés.

Le Préfet de la Seine avait soutenu qu'étant l'auteur de l'arrêté réglementaire, il avait pu ne pas le suivre en tous points. Le Conseil d'Etat n'a pas admis cette thèse, estimant que le règlement s'impose à tous, même à l'autorité qui l'a édicté; il peut être amendé ou rapporté dans les mêmes formes, mais il ne doit pas être transgressé (2).

A la suite de cette jurisprudence, des décisions

(1) Conseil d'Etat, 18 mars 1904. D., 1905, 3, 73; conclusions de M. Tessier, commissaire du Gouvernement. Cons. d'Etat, 1^{er} juin 1906. D., 1908, 3, 2.

(2) Arrêt du 12 juillet 1907. D., 1909, 5^e p., p. 46.

ont été déférées au Conseil d'Etat parce qu'un Préfet avait appelé à diriger une division un chef de bureau qui ne remplissait pas les conditions de stage dans ce dernier grade exigées par le règlement du département. Dans le même ordre d'idées, un recours a été introduit contre une décision préfectorale nommant au poste d'agent de surveillance des enfants assistés un candidat qui ne remplissait aucune des conditions d'âge et de concours fixées par le règlement.

Enfin, ont fait l'objet de recours des décisions portant élévation de classe d'employés qui n'avaient pas passé dans la classe inférieure le temps déterminé par le règlement; nommant des chefs de bureau en plus du nombre prévu par le règlement.

Sans se prononcer au fond, le Conseil d'Etat a rejeté tout dernièrement ces pourvois. Il n'a pas reconnu à l'Association amicale des employés de préfecture, qui les avait introduits, le droit de défendre en justice les intérêts professionnels de ses membres. Cette association, constituée d'après la loi de 1898 sur les Sociétés de secours mutuels, ne peut avoir, d'après la haute assemblée, qu'une capacité limitée aux services de la mutualité.

Qui a qualité pour déférer au Conseil d'Etat les actes émanant du pouvoir hiérarchique du Préfet?

C'est d'abord l'employé lui-même, qui se trouve personnellement lésé par la décision prise. Il réunissait, par exemple, les conditions requises par le règlement préfectoral pour obtenir un avancement de classe ou de grade, cet avancement a été accordé au

contraire à un employé ne remplissant pas ces conditions.

C'est ensuite tous les employés d'une même préfecture qui, sans avoir un droit résultant du règlement, ont une « simple aptitude » à être nommés au poste dont il a été disposé illégalement. (D., 1905, 3, 73, arrêt du 18 mars 1904 et D., 1908, 3, p. 2, arrêt du 1^{er} juin 1906.)

Ce serait enfin l'Association elle-même des employés de préfecture, constituée suivant la loi du 1^{er} juillet 1901, qui aurait qualité pour exercer les actions ayant « un intérêt professionnel collectif » et attaquer l'acte lésant les intérêts que l'Association a pour but de défendre (1). Le droit d'association des employés de préfecture sera étudié un peu plus loin : qu'il nous suffise de constater, pour le moment, que la capacité d'une association de cette nature pour défendre des « intérêts professionnels collectifs » a été reconnue par le Conseil d'Etat.

En vue de la recevabilité du recours en notre matière, il suffit aujourd'hui de justifier d'un simple intérêt, que cet intérêt soit direct, cela signifie, d'après M. Hauriou (*Précis de droit administratif*, p. 443), que l'annulation de l'acte doit procurer une satisfaction immédiate au réclamant, non pas une satisfaction éloignée. Il faut, en outre, que cet intérêt soit personnel au réclamant; cela signifie, ajoute le même auteur, que l'intérêt doit procéder d'une situation juridique particulière dans laquelle se trouve le

(1) Conseil d'Etat. 6 décembre 1907 et 11 décembre 1908; D., 1909, 3, 49. Conclusions de M. Tardieu, commissaire du Gouvernement.

réclamant par rapport à l'acte attaqué. La situation juridique particulière est ici celle d'employé de préfecture pouvant espérer obtenir certains avantages de la juste application de règlements antérieurs.

Les moyens d'annulation qui pourront être le plus fréquemment employés seront la violation des règlements préfectoraux fixant les conditions de nomination, d'avancement et de mise en congé ou à la retraite du personnel.

Le juge prononcera l'annulation de l'arrêté illégalement pris, mais là s'arrêtera son pouvoir.

B. — Des voies de recours ouvertes aux employés contre les décisions du Préfet en matière disciplinaire.

En vertu de son pouvoir disciplinaire, le Préfet peut frapper les employés fautifs de peines morales, pécuniaires ou privatives de leur emploi. Ses décisions sont susceptibles de recours gracieux, hiérarchiques, sur lesquels nous ne reviendrons pas, et du recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

Du recours pour excès de pouvoir contre les décisions du Préfet en matière disciplinaire

Nous l'avons déjà vu, trois conditions sont nécessaires pour que le recours soit recevable. Il faut : 1° que la décision attaquée soit exécutoire; 2° que le demandeur ait un intérêt direct et personnel à son annulation; 3° qu'il soit dans les délais.

Sur le premier et le troisième points, nous n'avons rien à ajouter. Mais, sur le deuxième, il nous reste

à formuler une remarque importante. Nous avons reconnu que les actes émanant du pouvoir hiérarchique du Préfet, relatifs à la situation du personnel, pouvaient être déférés au Conseil d'Etat non seulement par l'employé lésé, mais encore par tous les employés d'une même préfecture et même par l'Association des employés. En matière disciplinaire, il en va tout autrement; seul l'employé frappé a qualité pour apprécier s'il doit intenter le recours; en pareil cas l'Association ne pourrait pas, sans mandat formel, exercer les actions individuelles de ses membres, attaquer une mesure disciplinaire visant l'un d'eux (1). Pour justifier cette manière de voir, dans le premier cas, dit-on, la corporation ou l'association tout entière a un intérêt collectif à prendre la défense de l'employé lésé; dans le second cas, cet intérêt collectif n'existe pas, le préjudice causé à l'agent puni disciplinairement ne semble pas atteindre directement la corporation, qui n'a pas le droit, sans mandat, d'introduire un recours pour excès de pouvoir. La corporation n'a qu'un intérêt indirect à ce que des abus de pouvoir ne soient pas commis. On peut encore traduire cette idée sous une autre forme en disant que l'annulation d'un arrêté préfectoral prononçant une peine contre un employé lui procurera une satisfaction immédiate, tandis que cette satisfaction ne sera qu'éloignée pour le reste du personnel. Au contraire, s'il s'agit d'une nomination faite sans droit, d'un avancement irrégulier, l'annulation par

(1) Conseil d'Etat, 6 décembre 1907 et 11 décembre 1908; D., 1909, 3, 49. Conclusions de M. Tardieu, commissaire du Gouvernement.

le Conseil d'Etat de l'arrêté préfectoral bénéficiera à toute la corporation.

*Des motifs qui peuvent être invoqués pour qu'il y ait
ouverture à recours*

Le Conseil d'Etat n'a pas à rechercher si la peine était en soi juste et motivée. L'agent révoqué, par exemple, n'est pas recevable à le saisir de l'appréciation des motifs sur lesquels est fondé l'arrêté de révocation. (D., 1894, 3, p. 8, arrêt du 26 novembre 1892.) Lorsque l'arrêté de révocation est motivé sur des raisons de service, il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'apprécier ces raisons (C. d'Et., 10 avril 1908. D., 1909, 3, 116). Si les formes prescrites par la loi ou le règlement ont été régulièrement observées, l'omission dans l'arrêté du visa de ces formalités n'entraîne pas l'annulation de la décision prise (C. d'Et., Lebon, 1892, p. 436, arrêt du 13 mai 1892).

Tel est le principe qui ressort des arrêts en la matière. Le recours ne sera donc fondé que s'il est motivé sur une incompétence, un vice de forme, une violation de la loi ou un détournement de pouvoir (1).

*Premier moyen d'annulation de la décision attaquée
pour excès de pouvoir : De l'incompétence*

L'incompétence peut résulter d'une usurpation de pouvoir. C'est ainsi que nous avons vu que la délibération d'un Conseil général portant blâme à l'adresse d'un employé de préfecture serait susceptible d'annulation.

(1) Chante-Grellet et Pichat, déjà cités.

Il y a également incompétence dans le cas d'empiètement d'une autorité inférieure sur une autorité supérieure. On peut supposer que l'arrêté réglementaire d'une préfecture a réservé au Préfet le droit de prononcer certaines peines disciplinaires, la révocation, par exemple, à l'égard des employés de sous-préfecture. La décision d'un sous-préfet prise ainsi en violation d'un tel arrêté réglementaire sera entachée d'incompétence.

Enfin l'incompétence pourrait être invoquée, si le secrétaire général ou le conseiller de préfecture, auteur de la décision attaquée, n'avait pas reçu délégation pour la prendre. Cette délégation peut être entière ou partielle, formelle ou verbale. Dans ce dernier cas, le plus fréquent, le secrétaire général ou le conseiller de préfecture est présumé avoir reçu délégation s'il n'est pas désavoué par le Préfet (1). Cette délégation appartient de droit au premier conseiller de préfecture, dans l'ordre du tableau, en cas de décès du Préfet. (Ord. du 29 mars 1821.)

Deuxième moyen d'annulation : Du vice de forme

Le vice de forme résulte de l'omission complète ou partielle des formalités auxquelles l'acte était assujetti par la loi ou le règlement.

Depuis l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, aucune mesure disciplinaire ne peut être prise contre un agent d'une administration publique avant que communication lui ait été donnée de son dossier.

(1) LAFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, p. 503 et suivantes.

L'omission de cette formalité légale pourra motiver un recours pour excès de pouvoir.

L'article 65 est ainsi conçu : « Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et « ouvriers de toutes administrations publiques ont « droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et « tous autres documents composant leur dossier, « soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire « ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être « retardés dans leur avancement à l'ancienneté. »

Le défaut de communication de son dossier à l'employé frappé n'entraînera pas toujours l'annulation de la décision prise. Si l'employé a donné son consentement à la mesure disciplinaire dont il est l'objet, il ne pourra ensuite réclamer la communication de son dossier. On suppose, dans cette hypothèse, qu'il a accepté la nouvelle situation qui lui était faite, puis que, plus tard, se ravisant, il veut intenter un recours pour excès de pouvoir basé sur la non communication de son dossier; ou bien encore, qu'il a été prévenu officiellement de la mesure qui allait le frapper et qu'il n'a pas réclamé, à ce moment, la communication de son dossier. Dans les deux cas, l'intéressé semble avoir consenti à ce que la communication ne lui soit pas faite, d'où il ressort, d'après les arrêts consultés, qu'il faut être en présence d'une mesure prise d'office pour que la violation de l'article 65 soit un moyen d'annulation. (D., 1909, 3, 94, note.)

De plus, il est nécessaire que la mesure ait été suivie d'effet. Après avoir prononcé contre un employé une peine disciplinaire, le Préfet, spontanément rapporte son arrêté. L'employé aurait un intérêt moral à voir l'arrêté préfectoral annulé par le Conseil d'Etat, dans ce but il invoquerait la violation de l'article 65. Le Conseil d'Etat, ayant à se prononcer dans une hypothèse semblable intéressant un employé de l'Etat, n'a pas admis le pourvoi. (D., 1909, 3, 94, note.)

Enfin la mesure doit menacer l'employé dans sa carrière

Suivant les termes de l'article 65, il faut qu'il s'agisse d'une mesure disciplinaire, tels que le déplacement d'office ou le retard dans l'avancement à l'ancienneté. Si, au contraire, l'employé prétend ne pas avoir obtenu l'avancement sur lequel il comptait, il ne pourra invoquer le défaut de communication de son dossier pour faire annuler la décision dont il se plaint. (C. d'Et., 25 juin 1909. D., 1911, 3, 51.)

Tous les arrêts cités concernent des agents autres que les employés de préfecture ou de sous-préfecture, mais nous estimons que, par analogie, la même jurisprudence s'appliquerait à ces derniers.

Au sujet de l'application de l'article 65, quelques questions se sont posées qu'il n'est pas sans intérêt de mentionner. L'administration doit-elle, notamment, prévenir l'employé qu'il peut demander communication de son dossier?

Il lui suffira d'aviser officiellement l'employé qu'il peut être l'objet d'une mesure disciplinaire; l'em-

ployé ainsi prévenu appréciera s'il peut être utile à sa défense de prendre connaissance de son dossier, mais, encore une fois, l'Administration n'est pas tenue de lui offrir cette communication. (C. d'Et., 25 juin 1909. D., 1911, 3, 51, note.)

A la demande de l'employé, l'Administration peut-elle répondre qu'elle ne peut lui donner communication de son dossier pour cette raison qu'il n'a pas été constitué de dossier ?

Malgré que l'article 65 prévoit l'existence dans toutes les administrations de dossiers du personnel, on peut supposer que ces dossiers n'existent pas ou n'aient pas été régulièrement tenus. C'est évidemment de la part des administrations une négligence dont elles ne sauraient se prévaloir devant le Conseil d'Etat. La haute assemblée administrative paraît d'ailleurs admettre, dans notre cas, qu'à défaut de dossier, les pièces sur le vu desquelles la mesure disciplinaire sera prise, doivent être communiquées à l'employé. (C. d'Et., 22 mai 1908. D., 1910, 3, 14, note.)

L'employé a-t-il le droit de prendre copie de son dossier ?

Ce droit ne lui est pas reconnu pour cette raison que, d'après les termes de l'article 65, la communication doit être « personnelle et confidentielle ». S'il lui était permis de prendre copie de ses notes, feuilles signalétiques et de tous autres documents composant son dossier, l'employé pourrait ensuite les livrer à la publicité et faire perdre à la communication le caractère confidentiel qu'elle doit garder d'après la loi. (C. d'Et., 22 mai 1908. D., 1910, 3, 14, note.)

Les autres vices de forme pouvant être invoqués comme moyen d'annulation sont l'omission complète ou partielle des formalités auxquelles l'acte était assujéti par le règlement préfectoral. Ainsi, contrairement à l'arrêté réglementaire, l'employé avant d'être frappé d'une peine disciplinaire n'a pas été entendu dans ses explications, ou encore l'avis, déclaré obligatoire, du Conseil ou de la Commission disciplinaire, n'a pas été pris.

Troisième moyen d'annulation : Du détournement de pouvoir

On entend par cette expression « détournement de pouvoir » le fait, pour un fonctionnaire, d'agir dans un but autre que la sauvegarde des intérêts qui lui sont confiés. Il reste entendu que l'expression « détournement de pouvoir » ne s'applique qu'aux actes du fonctionnaire accomplis dans les limites de sa compétence et avec les formes prescrites. La définition ci-dessus donnée sans la restriction que nous lui apportons, serait trop générale et embrasserait tous les faits que le fonctionnaire peut accomplir alors que ceux relatifs à l'exercice de la fonction sont seuls envisagés ici.

A notre point de vue, il y aurait détournement de pouvoir si la mesure prise à l'encontre de l'employé n'avait pas pour objet de punir une faute de service, ou de réprimer des écarts de conduite le mettant dans l'impossibilité d'accomplir d'une façon convenable ses fonctions.

Mais il ne faut pas perdre de vue que le détournement de pouvoir doit résulter des pièces versées au

dossier ou de l'aveu de l'administration. Il n'appartiendrait pas au Conseil d'Etat d'ouvrir à ce sujet une enquête, de rechercher, en dehors des documents contenus au dossier, la véritable intention du fonctionnaire, auteur de la mesure disciplinaire (C. d'Etat, 16 novembre 1900. D., 1902, 3, 10). Le Conseil a d'ailleurs soin de rappeler dans ses arrêts qu'il n'a pas à apprécier les raisons de service qui ont motivé, par exemple, un arrêté de révocation.

Des pouvoirs du juge du recours en matière disciplinaire

Il peut prononcer l'annulation de l'acte, mais non ordonner la réintégration de l'employé dans son ancienne situation. Pour obtenir cette réintégration, l'employé devra s'adresser à ses chefs hiérarchiques.

De la question de l'indemnité

L'employé injustement révoqué, privé de son emploi, a-t-il droit à une indemnité?

Pendant longtemps, la règle suivie était celle posée par Laferrière dans son « Traité de la juridiction administrative, » p. 186. Lorsqu'il s'agit d'actes de la puissance publique, la « règle qui domine est celle « de l'irresponsabilité pécuniaire de l'Etat.

« Cette règle s'applique en premier lieu dans les
« rapports de l'Etat avec ses fonctionnaires. Les
« erreurs ou les fautes commises par le supérieur
« hiérarchique à l'égard de l'inférieur ne donnent
« lieu à aucune action en indemnité contre l'Etat,
« et cela non seulement quand le supérieur abuse
« de ses pouvoirs discrétionnaires de discipline ou

« de révocation, mais encore lorsqu'il porte illéga-
« lement atteinte à un droit acquis. Dans ce dernier
« cas, l'agent lésé peut le plus souvent poursuivre
« l'annulation de la décision illégale par la voie du
« recours pour excès de pouvoir, il peut aussi, dans
« certains cas, obtenir un rappel de solde ou de trai-
« tement; il peut, enfin, s'il a été frappé d'une desti-
« tution illégale, se faire relever, par la voie conten-
« tieuse, de la déchéance du droit à pension qui se-
« rait résultée de cette mesure; mais il ne peut récla-
« mer aucune indemnité à l'Etat. »

De même, dans notre cas, l'irresponsabilité de la commune avait été reconnue. Le Conseil d'Etat est revenu sur sa jurisprudence antérieure. Pour des raisons d'équité, il admet qu'une indemnité peut être allouée à l'employé injustement frappé, car « il y a faute du service public qui a fonctionné à faux ». Cette faute du service public résulte de « la méconnaissance des règles protectrices mises par la loi au « fonctionnement des pouvoirs de l'administration » ou « de la violation des conditions extrinsèques mises « à ce fonctionnement dans l'intérêt des agents et « sur le respect desquelles ils ont droit de comp-
« ter (1). »

Dans deux arrêts souvent cités : Le Berre, 29 mai 1903 (D., 1904, 3, 89) et Villenave, 11 décembre 1903, le Conseil d'Etat avait admis implicitement qu'un agent privé de son emploi sans qu'aucune faute lui fût imputée pouvait avoir droit à indemnité,

(1) Villenave, 11 décembre 1903. D., 1906, 3, 29. Conclusions du commissaire du Gouvernement Teissier.

mais il avait rejeté le pourvoi, une indemnité accordée spontanément lui ayant paru suffisante. Par un arrêt du 15 février 1907 (D., 1908, 3, 83), le Conseil d'Etat, pour la première fois, a alloué une indemnité relativement importante à un secrétaire de mairie révoqué, sans qu'aucune faute de service pût être relevée contre lui.

Le principe d'une indemnité est donc nettement établi en faveur des agents de l'Etat et de la commune, victimes d'une erreur ou d'une faute commise par leur chef hiérarchique dans l'exercice de ses fonctions. Mais cette jurisprudence n'a encore reçu aucune application en ce qui concerne les employés de préfecture. On doit donc se demander si, le cas échéant, ils seraient appelés à en bénéficier.

On conçoit que la responsabilité de l'Etat soit engagée par le fait de son représentant, le chef hiérarchique, qui a illégalement pris une mesure disciplinaire à l'égard d'un subordonné, de même que la responsabilité de la commune soit en jeu par le fait du maire, représentant la commune. Mais, quand le Préfet use de son pouvoir disciplinaire à l'égard d'un employé de préfecture, peut-on dire qu'il agit comme représentant du département et qu'il engage ainsi la responsabilité du département? Si on l'admet, le département pourrait être tenu de réparer, sous forme d'indemnité, le préjudice causé par le Préfet à un employé. Dans le cas contraire, on se demande qui serait condamné à payer cette indemnité? Ce ne peut être l'Etat, car les employés de préfecture ne sont pas des agents de l'Etat; la charge devrait donc

en être supportée personnellement par le Préfet. Pour notre part, étant donné que les employés de préfecture sont rémunérés sur les fonds de l'Etat, que le Préfet est avant tout représentant de l'Etat, et ne peut être considéré, dans notre hypothèse, comme agissant au nom du département, nous inclinerions à penser que le préjudice causé à un employé de préfecture devrait être réparé par l'Etat.

SECTION VI

CESSATION DES FONCTIONS

Les fonctions d'employé de préfecture et de sous-préfecture prennent fin par suite : 1° du décès; 2° de la suppression de l'emploi; 3° de la démission; 4° de la mise en disponibilité; 5° de la mise à la retraite; 6° de la révocation du titulaire.

Sur quelques-unes de ces causes de cessation de fonctions nous avons quelques remarques à faire; pour les autres, il nous suffira de les avoir indiquées.

DE LA SUPPRESSION DE L'EMPLOI

Il est bien évident que si un emploi devient inutile dans une préfecture ou dans une sous-préfecture, le droit de le supprimer appartient incontestablement au Préfet ou au Sous-Préfet.

L'employé ne pourrait exiger d'être maintenu dans ses fonctions, mais il est d'usage que les suppressions d'emplois ne sont opérées qu'autant que les employés atteints sont à même de faire valoir leurs droits à une pension de retraite, ou bien d'obtenir, dans d'autres administrations, un emploi leur procurant des avantages équivalents à ceux qu'ils perdent.

DE LA DÉMISSION

La démission doit être formulée par écrit. C'est une règle d'intérêt général qui, bien que non stipulée dans les arrêtés réglementaires, s'impose aux employés de préfecture comme aux autres fonctionnaires. L'employé ne doit pas abandonner ses fonctions avant que la démission soit acceptée par son chef hiérarchique, c'est-à-dire par le Préfet. S'il s'agit d'un employé de sous-préfecture, le Sous-Préfet en rendra compte au Préfet et la démission ne deviendra définitive qu'après avoir reçu, sinon l'assentiment exprès, du moins tacite de ce haut fonctionnaire.

DE LA MISE EN DISPONIBILITÉ

La mise en disponibilité peut être demandée par l'employé lui-même, soit pour des raisons de santé, soit pour toute autre cause. Elle peut s'imposer, soit parce que l'employé doit accomplir son service militaire, soit par mesure disciplinaire.

Un seul règlement, celui de l'Algérie, prévoit la mise en disponibilité de l'employé sur sa demande. Dans ce cas, la situation de l'employé est examinée tous les trois ans par un Conseil d'administration qui décide si l'intéressé sera réintégré, maintenu en disponibilité ou rayé définitivement des cadres.

Au contraire, un très grand nombre d'arrêtés préfectoraux prévoient le cas où l'employé sera tenu d'accomplir son service militaire. Pendant ce temps, il est mis en disponibilité, remplacé par un auxiliaire et peut, dans un délai déterminé, en général, avant

l'expiration de son service, demander sa réintégration parmi le personnel. Cette réintégration est subordonnée aux vacances qui viendront à se produire du jour de la demande. Il est très fréquemment indiqué dans les arrêtés que la mise en disponibilité pourra être une des mesures disciplinaires prises à l'encontre d'employés fautifs. Cette mise en disponibilité est prévue pour un délai de six mois, pour une ou plusieurs années, sans indication de délai. A l'expiration du délai imparti, l'employé est réintégré dans ses fonctions. Si, au contraire, la durée de la mise en disponibilité est indéterminée, l'employé peut conserver l'espoir d'être réintégré un jour, mais ce n'est jamais un droit pour lui d'obtenir cette réintégration.

DE LA MISE A LA RETRAITE

Elle peut être prononcée sur la demande de l'employé, d'office par mesure disciplinaire.

Certains arrêtés prescrivent la mise à la retraite d'office des employés ayant atteint l'âge de soixante ans, sans considération de la durée de leurs services et des droits qu'ils ont ou qu'ils n'ont pas à une pension de retraite (1). D'autres, moins rigoureux, n'admettent la mise à la retraite d'office qu'autant que l'employé réunit un certain nombre d'années de services, trente ans, par exemple, ou, ce qui peut revenir au même, remplit les conditions voulues pour obtenir une pension. (Drôme, 31 octobre 1908.)

Nous avons déjà signalé (Section III, III) que l'ar-

(1) Tarn, 26 novembre 1908; Côte-d'Or, 1^{er} mai 1908.

ticle d'un règlement portant limite d'âge, à partir de laquelle tout employé devrait être mis obligatoirement à la retraite, ne nous semblait pas conforme à la légalité. Une semblable disposition restreint, en effet, le pouvoir hiérarchique du Préfet, qui doit rester maître d'apprécier le moment de la mise à la retraite.

La mise à la retraite d'office, par mesure disciplinaire, est, au contraire, pour nous, parfaitement régulière. Elle figure d'ailleurs dans un certain nombre d'arrêtés, avec cette réserve, toutefois, que cette peine ne sera prononcée qu'autant que l'employé remplira les conditions mises à l'obtention d'une pension telles qu'elles sont déterminées par les statuts. (Tarn, déjà cité; Nièvre, 1^{er} août 1909.)

Aux causes de cessation de fonctions que nous venons d'énumérer viennent s'ajouter celles qui agissent de plein droit. Il n'est pas besoin pour l'autorité administrative d'intervenir, du moment qu'une de ces causes est constatée, l'agent est par là même privé de son emploi. Ce sont la perte de la qualité de Français, la dégradation civique et la perte des droits civiques, civils et de famille.

Nous avons vu que la qualité de Français est une des conditions mises à la nomination. Il est bien évident que, si, plus tard, cette condition (1) vient à manquer, l'employé doit être privé de sa fonction.

(1) L'article 17 du Code civil indique les cas dans lesquels la qualité de Français est perdue.

DE LA DÉGRADATION CIVIQUE

Toute peine afflictive et infamante entraîne la dégradation civique qui consiste, d'après l'article 34 du Code pénal, dans la destitution et l'exclusion des condamnés de toutes fonctions, emplois ou offices publics.

Perte des droits civiques, civils et de famille.

La perte de ces droits peut être l'accessoire d'une peine correctionnelle. L'individu qui en est atteint ne peut exercer des fonctions ou emplois de l'administration. (Art. 42 du Code pénal.)

SECTION VII

DES COMPENSATIONS A LA PERTE DES FONCTIONS

Il en est une qui constitue un droit pour l'employé et qu'il obtient s'il réunit les conditions imposées par les statuts; c'est la pension de retraite. Nous n'avons qu'à la rappeler ici puisque nous avons déjà traité de la « retraite » à la Section III, III.

HONORARIAT

L'honorariat, qui consiste dans le droit de conserver le titre des fonctions que l'on a cessé d'exercer, est, au contraire, une faveur accordée aux seuls employés qui, au cours d'une longue et laborieuse carrière, se sont toujours montrés dignes de leurs fonctions. Le Préfet apprécie souverainement s'il doit octroyer ou refuser l'honorariat.

Quelques arrêtés préfectoraux prévoient l'honorariat, soit dans le grade que l'employé vient de quitter, soit dans un grade supérieur. Mais quand bien même le règlement ne mentionnerait pas cette distinction, l'usage est établi dans les préfectures de l'accorder à l'employé qui n'a pas démerité.

DES EMPLOIS NOUVEAUX QUI PEUVENT ÊTRE ACCORDÉS
A L'EMPLOYÉ QUI A CESSÉ SES FONCTIONS

Nous verrons, dans la deuxième partie de cette étude, quel est à ce sujet le vœu du personnel. Dès maintenant, constatons que peuvent être nommés, à titre exceptionnel, percepteurs de troisième classe les employés de préfecture et de sous-préfecture jouissant d'un traitement minimum de 2.500 francs (décret du 9 octobre 1909).

DEUXIÈME PARTIE

Des améliorations proposées à la situation des employés de préfecture et de sous-préfecture

Depuis longtemps, la question s'est posée d'améliorer la situation des employés de préfecture et de sous-préfecture. Dans ce but, des propositions de loi ont été présentées; l'article 101 de la loi budgétaire de 1910 a été voté, des vœux ont été formulés. Ce sont ces différents projets dus, les uns à l'initiative parlementaire, les autres à l'initiative privée, c'est l'article 101 de la loi du 8 avril 1910 que nous étudierons au cours de cette deuxième partie.

SECTION I

DES PROPOSITIONS OU PROJETS DE LOI ANTÉRIEURS A L'ARTICLE 101 DE LA LOI DU 8 AVRIL 1910

Le 28 décembre 1883, une proposition émanant de MM. Bastid et Liouville était déposée sur le bureau de la Chambre des députés. Cette proposition fut reprise d'abord en 1885 (5 décembre) par MM. Blanc

et Buyat, et, enfin, le 9 juin 1891, par un grand nombre de députés. Il ne semble pas nécessaire d'examiner chacune de ces trois propositions, puisque, à part quelques points de détail, le texte du 9 juin 1891 est sensiblement le même que celui des propositions précédentes.

Un principe domine toute la réforme : dorénavant le personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures formerait un corps d'administration relevant du ministère de l'Intérieur. Ainsi les auteurs des propositions dont s'agit pensaient obtenir un meilleur recrutement du personnel et assurer à chaque employé des chances d'avancement plus grandes. Il était entendu que les attributions seraient uniformément réglées par arrêté ministériel de telle sorte qu'un employé d'un bureau d'une préfecture quelconque aurait pu permuter avec son collègue d'une autre préfecture occupant le même emploi, sans que le service pût en souffrir.

On espérait arriver à un meilleur recrutement en imposant un examen d'admissibilité dont le programme devait être arrêté par le ministre de l'Intérieur. On encourageait l'activité et le zèle des employés en leur permettant d'obtenir un avancement au choix, après avoir satisfait aux examens institués pour chaque grade. Pour ceux qui n'auraient pas été à même de passer ces examens, un certain avenir était néanmoins réservé puisque, dans chaque grade, les deux tiers de l'avancement de classe étaient attribués à l'ancienneté.

Un tableau du personnel des préfectures et des

sous-préfectures par grade et par ancienneté dans chaque grade devait être tenu au ministère de l'Intérieur. L'existence de ce tableau était d'abord indispensable pour établir les droits des candidats à un emploi de chef de division ou de chef de bureau, puisque les nominations de cette nature devaient être faites sur l'ensemble du personnel et d'après une liste comprenant tous les fonctionnaires. Ce tableau était encore utile au sujet des autres employés nommés sur place, sur la proposition du Préfet, puisque la permutation de ces employés avec leurs collègues d'autres départements était prévue.

Les traitements étaient uniformément réglés suivant le grade et la classe dans chaque grade. Mais comme dans les départements et les villes très importantes cette uniformité aurait été injuste, aux traitements proprement dits venaient s'ajouter des indemnités de résidence.

En principe, la dépense résultant de la réforme devait être supportée deux tiers par l'Etat, un tiers par les départements.

Les Caisses de retraites départementales disparaissaient pour faire place à une Caisse générale unique où étaient centralisées toutes les ressources des Caisses départementales supprimées. Quelques avantages accordés par des Caisses départementales étaient maintenus de telle sorte que les tributaires de la nouvelle Caisse étaient mieux traités que les autres fonctionnaires placés sous le régime de la loi du 9 juin 1853. Remarquons encore que la retraite d'of-

fice était prévue à partir d'un certain âge variant suivant le grade.

Tel est, dans ses grandes lignes, le projet de réforme dont nous donnons ci-après le texte (1) :

« ARTICLE PREMIER. — Le personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures forme un corps d'administration relevant du ministère de l'Intérieur.

« ART. 2. — Les divers services de chaque préfecture seront répartis selon un classement des préfectures fixé par arrêté ministériel, entre deux ou trois divisions.

« Les attributions, le nombre des bureaux dans chaque division seront réglés et ne pourront être modifiés que par un arrêté ministériel.

« Est seule exceptée de la présente réglementation la préfecture de la Seine, qui fait l'objet d'une réglementation spéciale.

« ART. 3. — Le personnel des bureaux de chaque préfecture comprendra :

« Un chef de cabinet;

« Deux ou trois chefs de division suivant la classification des départements.

« Chaque division comprendra au moins deux bureaux ayant à leur tête un chef ou un sous-chef de bureau;

« Un greffier de Conseil de préfecture ayant rang de chef de bureau dans tous les départements où le greffe forme un bureau spécial comprenant plusieurs employés, de sous-chef dans les autres;

(1) *Journal officiel* : Documents parlementaires, séance du 9 juin 1891, annexe 1479, page 2160.

« Des sous-chefs de bureau;

« Des commis rédacteurs ou des commis comptables;

« Des commis expéditionnaires;

« Des stagiaires.

« ART. 4. — Le personnel des sous-préfectures comprendra :

« Un chef de bureau;

« Un sous-chef dans les sous-préfectures importantes;

« Un ou plusieurs commis ou stagiaires.

« Par exception, dans les sous-préfectures de Brest, Le Havre, Reims et Toulon, le chef des bureaux aura rang de chef de division.

« Les chefs ou sous-chefs de bureau des sous-préfectures auront le même grade et jouiront des mêmes traitements et prérogatives que les chefs et sous-chefs de bureau des préfectures. Ils concourront pour l'avancement conjointement avec ceux-ci. Les commis ou stagiaires, dont le nombre est fixé par le ministère, recevront, suivant le cas, les traitements des commis rédacteurs, des commis expéditionnaires ou des stagiaires des préfectures.

« ART. 5. — Il y aura trois classes dans chaque grade et emploi, elles seront également réparties par tiers dans chaque grade.

« Les classes seront personnelles.

« L'avancement des classes, dans chaque grade et emploi, sera donné pour les deux tiers à l'ancienneté. Cet avancement ne pourra d'ailleurs avoir lieu qu'après deux ans passés dans la classe inférieure.

« Un règlement d'administration publique fixera le nombre des employés de chaque grade dans chaque préfecture et sous-préfecture en prenant pour base le travail incombant à chacune d'elles.

« ART. 6. — Les chefs de division et de bureau seront nommés sur l'ensemble du personnel et d'après une liste comprenant tous les fonctionnaires réunissant les conditions exigées. Ils ne pourront être déplacés que sur leur demande ou par mesure disciplinaire.

« Les chefs de division ayant trente ans de service pourront, sur leur demande, être admis à la retraite et nommés conseillers de préfecture dans le département, cumulant leur retraite avec le traitement de conseiller (1).

« Les autres employés seront nommés sur place, sur la proposition du Préfet, après avoir satisfait aux examens d'admissibilité pour chaque emploi et grade dont le programme sera arrêté par le ministre de l'Intérieur.

« La Commission chargée de faire passer ces examens dans chaque département devra toujours comprendre un membre du Conseil général désigné par ses collègues.

« Les déplacements ne pourront avoir lieu, de même que pour les chefs de division et de bureau,

(1) D'après la proposition de loi Bastid-Liouville, un sixième des emplois vacants de Sous-Préfets et de secrétaires généraux était réservé aux chefs de division ayant postulé pour ces fonctions. (*Journal officiel*, année 1884, février; documents parlementaires, annexe n° 2529.)

que sur la demande des intéressés ou par mesure disciplinaire.

« ART. 7. — Nul ne pourra être nommé à un grade quelconque s'il n'a passé au moins deux années dans le grade immédiatement inférieur. Cependant les commis rédacteurs de première classe pourront concourir conjointement avec les sous-chefs de bureau pour le grade de chef de bureau.

« Tout employé pourra être nommé à un grade supérieur, quelle que soit la classe à laquelle il appartient dans le grade immédiatement inférieur, si à la suite d'examen il a été reconnu qu'il réunissait les conditions exigées pour la promotion à un grade supérieur.

« ART. 8. — Les traitements affectés à chaque grade sont fixés ainsi qu'il suit :

	1 ^{re} classe	2 ^e classe	3 ^e classe
	—	—	—
Chef de division.....	5.500	5.000	4.500
Chef de bureau.....	4.000	3.600	3.200
Sous-chef de bureau.....	3.000	2.800	2.600
Commis rédacteur ou comp-			
table	2.400	2.200	2.000
Commis expéditionnaire..	1.800	1.600	1.400
Stagiaire.....	1.000	(chiffre unique)	

« Une classe unique à laquelle est attaché un traitement supplémentaire de 500 francs pourra être accordée aux chefs de division ou de bureau comp-

tant au moins cinq ans de service dans la première classe.

« Dans les préfectures des départements dont le chiffre de population dépasse 600.000 habitants ou qui ont plus de 700 communes, ainsi que dans les arrondissements ayant plus de 150.000 habitants ou plus de 180 communes, les traitements des chefs de division, des chefs et sous-chefs de bureau seront supérieurs d'un sixième aux chiffres ci-dessus fixés.

« Des indemnités seront allouées et feront partie du traitement aux fonctionnaires ci-après :

« Dans les villes de plus de 40.000 habitants, ou qui auraient une garnison de plus de 2.000 hommes, ou qui, par leur situation topographique, se trouveraient dans une situation exceptionnelle :

Chef de division.....	400 fr.
Chef de bureau.....	300
Sous-chef de bureau.....	250
Commis	200
Expéditionnaires et stagiaires..	100

« Dans les villes où la population est de plus de 100.000 habitants :

Chef de division.....	600 fr.
Chef de bureau.....	400
Sous-chef de bureau.....	300
Commis	200
Expéditionnaires et stagiaires..	100

« ART. 9. — Les traitements, tels qu'ils sont ainsi fixés, seront assurés par des crédits inscrits au budget de l'Etat pour les deux tiers de la totalité de ces trai-

tements, le troisième tiers dans chaque département sera obligatoirement inscrit au budget départemental (1), selon qu'il sera nécessaire pour assurer le traitement du personnel des préfectures et des sous-préfectures, sans que toutefois, la part mise d'office à la charge de chaque département puisse excéder le montant d'un centime additionnel au principal des quatre contributions directes.

« Dans les départements où le produit d'un centime additionnel n'équivaldrait pas au tiers de la dépense, le surplus sera supporté par l'Etat.

« Les salaires des concierges et autres gens de service des bureaux de préfecture et de sous-préfecture seront à la charge exclusive des départements (2).

« ART. 10. — Les Caisses départementales seront fusionnées en une caisse générale des retraites.

« La retenue sera de six pour cent comptant de l'âge de vingt ans.

« Par exception, seront comptés pour un maximum de deux années les services rendus avant l'âge de vingt ans accomplis par des employés actuellement en fonctions et qui ont subi les retenues réglementaires.

« Le droit à la pension sera ouvert après trente ans de services sans condition d'âge.

« Les services civils rendus dans les emplois dont les titulaires sont tributaires de la Caisse des retraites

(1) Les propositions de 1883 et du 5 décembre 1885 (*Journal officiel*, année 1886, mars; documents parlementaires, annexe 189), mettent, sans aucune réserve, le tiers de la dépense à la charge du département.

(2) Cette disposition figurait déjà dans le texte de la proposition de 1885.

établie par la loi du 9 juin 1853, seront ajoutés aux services rendus dans les préfectures pour former les trente années exigées par le paragraphe précédent.

« Les services militaires seront comptés et ne donneront lieu pour les années de service obligatoire à aucun versement à la Caisse des retraites.

« La pension sera égale à la moitié du traitement moyen des trois dernières années de services.

« Elle s'augmentera d'un vingtième de cette moitié par année de services en sus, sans pouvoir excéder les deux tiers du traitement moyen.

« Une pension proportionnelle pourra être concédée pour infirmités au bout de dix années de services. Cette pension sera réglée pour chaque année de services au soixantième du traitement moyen calculé comme ci-dessus.

« La veuve aura droit à une pension égale à la moitié de celle dont son mari jouissait ou à laquelle il aurait eu droit.

« Si le mari décède après quinze années de services, la veuve aura droit à une pension proportionnelle.

« Les orphelins mineurs auront droit, quel qu'en soit le nombre, à une pension égale à celle dont jouissait la mère ou à celle qu'elle aurait pu avoir.

« Sont obligatoirement admis à la retraite :

« Les chefs de division à soixante-deux ans;

« Les chefs de bureau à soixante ans;

« Les autres employés de tous grades à cinquante-huit ans (1).

(1) La limite d'âge pour les employés avait été fixée à cinquante-sept ans dans la proposition de 1883.

« ART. 11. — Un tableau du personnel des préfectures et des sous-préfectures, par grade et par ancienneté dans chaque grade sera établi au ministère de l'Intérieur, afin de régler la situation de chacun. Cependant tous les droits acquis seront respectés et la diminution du nombre des divisions ou les suppressions d'emploi qu'entraînerait la présente loi ne pourront avoir lieu qu'au fur et à mesure des extinctions.

ART. 12. — Les dispositions ci-dessus seront rendues obligatoires pour tous dans un délai qui ne pourra excéder trois années datant du jour de la promulgation de la présente loi. »

Malgré les précautions prises par les auteurs des propositions de 1883, de 1885 et 1891 de n'autoriser les permutations du personnel que sur la demande des intéressés et par mesure disciplinaire, le principe de leur réforme ne fut pas moins l'objet de critiques. On voulait bien admettre qu'à la suite de la nouvelle organisation, le personnel aurait peut-être une instruction générale plus étendue, mais on continuait à craindre que, connaissant peu ou mal les populations à administrer, il ne fût pas à même de renseigner le Préfet pour lui permettre, en vue de l'application des lois, de s'inspirer des circonstances locales. On ajoutait que ce personnel, composé d'éléments pris en dehors du département, n'aurait pas la confiance des administrés.

Une lacune existait dans ces divers projets. Ils font allusion à des mesures disciplinaires; or aucun article n'indique en quoi consistent ces mesures disci-

plinaires, par qui elles seront prononcées, quelles garanties sont données aux employés contre l'application possible de peines trop sévères ou imméritées.

La fixation obligatoire de traitements minima pouvait avoir pour conséquence de tarir la générosité des conseils généraux à l'égard des employés. Consentiraient-ils dorénavant à s'imposer une charge plus lourde que celle obligatoirement prévue par la loi nouvelle, ne ramèneraient-ils pas à cette charge les sacrifices précédemment consentis?

Enfin la constitution d'une Caisse générale de retraite ne semblait pas suffisamment étudiée. On mettait en doute, notamment, la bonne volonté du législateur à adopter un texte qui aurait accordé aux employés de préfecture et de sous-préfecture des avantages supérieurs à ceux des fonctionnaires placés sous le régime de la loi de 1853.

Soit parce que l'un d'eux fut présenté en fin de législature, soit parce qu'ils soulevaient, pour leur réalisation, des questions d'ordre financier, difficiles à résoudre, ces projets ne furent pas discutés en séance publique du Parlement.

Cependant le ministère de l'Intérieur ne se désintéressait pas de la réforme. De son côté, une association d'employés de préfecture et de sous-préfecture en avait repris l'étude et faisait appel aux pouvoirs publics. Par arrêté ministériel de juin 1905, M. Etienne, alors ministre de l'Intérieur, nomma une Commission spéciale chargée d'étudier les modifications qu'il pourrait avoir lieu d'apporter à l'orga-

nisation du personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures.

Cette Commission était composée de sénateurs, de députés, de préfets, de représentants de la Société de secours et de prévoyance, des employés des administrations départementales et communales de France, de représentants de la Société amicale mutuelle des employés de préfecture, de sous-préfecture et des communes mixtes de l'Algérie, de directeurs et de chefs de bureau du ministère de l'Intérieur.

Les travaux de cette Commission aboutirent à l'élaboration d'un projet de loi et d'un projet de règlement d'administration publique.

Le projet de loi contient un principe nouveau : les employés de préfecture et de sous-préfecture forment une administration distincte par département.

C'était le retour à la situation de fait que les projets antérieurs se proposaient de modifier. Ainsi, la commission reconnaissait les inconvénients résultant de la création d'un corps d'administration relevant du ministère de l'Intérieur. Mais, comme nous le verrons, elle répondait à l'objection qui aurait pu être faite d'un personnel n'ayant pas dans toutes les régions les mêmes capacités, en édictant que nul ne pourrait être nommé rédacteur ou comptable s'il n'avait été admis à la suite d'un concours dont le programme et les conditions devaient être déterminés par arrêté ministériel.

Le projet de loi de la commission, autre innovation, ne s'occupe pas d'établir les divers grades et emplois, les conditions d'avancement et de licen-

ciement, les chiffres minima des traitements par grade. Il laisse ce soin au règlement d'administration publique chargé de déterminer à ce point de vue des règles générales. Enfin, il conserve aux Préfets une certaine latitude dans l'organisation du service qui leur incombe particulièrement, en prévoyant que des arrêtés préfectoraux, pris sur l'avis du Conseil général et après approbation du ministre de l'Intérieur, pourront, sous réserve de ne pas être contraires à l'esprit du règlement d'administration publique, élucider des points de détail.

Les traitements sont prélevés : 1° sur les crédits inscrits annuellement au budget du ministère de l'Intérieur et 2° sur une contribution du département qui ne pourra être inférieure à la moitié de la part de l'Etat. Ainsi, d'après ce projet, les crédits actuellement inscrits au budget de l'Intérieur étaient au moins maintenus. Si on appliquait l'échelle des traitements fixés par le règlement d'administration publique, on devait même prévoir qu'ils seraient augmentés. A ces crédits venaient s'ajouter obligatoirement une contribution du département au moins égale à la moitié de la part de l'Etat. C'était évidemment une modification heureuse de l'état de choses ancien, car si nous avons remarqué que dans plusieurs départements la subvention votée par le Conseil général pouvait être supérieure, dans beaucoup d'autres elle était bien inférieure à cette moitié.

C'est surtout au point de vue de l'organisation des Caisses de retraites que notre projet de loi diffère très sensiblement des projets antérieurs de 1881

à 1891. Chaque Caisse départementale continue à subsister. Il est néanmoins donné satisfaction au désir maintes fois exprimé par les employés en faisant une obligation pour chaque Caisse d'admettre de plein droit comme tributaire l'employé qui aurait passé d'un département dans un autre. Dans ce cas il y avait transfert des retenues de l'ancienne à la nouvelle caisse et les services antérieurement effectués dans les préfectures et les sous-préfectures devaient être comptés pour l'établissement du droit à pension et pour la liquidation de la retraite.

Finalement le projet de loi prévoyait une modification à l'article 9 de la loi du 9 juin 1853 en admettant pour l'établissement du droit à pension et pour la liquidation d'une retraite de l'Etat les services comme employés de préfectures et de sous-préfectures pourvu que la durée de ces services fût au moins de douze ans dans la partie sédentaire et de dix ans dans la partie active.

Après avoir déclaré que la nomination et la révocation des employés appartenaient au Préfet, le projet de règlement d'administration publique déterminait seulement les grades qui devaient exister dans toute préfecture et sous-préfecture, ainsi que les traitements minima afférents à ces grades et emplois. Les conditions d'avancement devaient être fixées par chaque arrêté préfectoral.

Le principe du concours pour les emplois de rédacteurs ou de comptable était maintenu. Mais il y était fait exception en faveur des secrétaires de mairie, comptant cinq ans de services dans ces fonctions, de

chefs-lieux de département, d'arrondissement et des communes de 4.000 habitants de population agglomérée. De plus, pour le grade de chef de division, les Préfets pouvaient nommer, avec l'approbation du ministre de l'Intérieur, des candidats remplissant depuis cinq ans au moins les fonctions suivantes :

1° Rédacteur au ministère de l'Intérieur;

2° Secrétaires en chef de mairies et receveurs municipaux des villes de 20.000 habitants.

Ces exceptions furent mal accueillies des employés et nous verrons plus loin qu'elles ne furent pas inscrites dans les projets qui suivirent.

Prévoyant que des abus auraient pu se produire par suite de mutations d'employés de département à département, le projet de règlement prescrivait qu'aucun employé ne pourrait être nommé dans un autre département si ce n'est au même grade ou emploi, ou au grade immédiatement supérieur. Enfin, il établissait une échelle de peines disciplinaires allant de la réprimande à la révocation. Sauf la réprimande, toutes les peines devaient être prononcées après avis d'un Conseil de discipline composé du Préfet président, du secrétaire général, du vice-président du Conseil de préfecture, des deux plus anciens chefs de division et du plus ancien des employés dans le grade de l'employé cité devant le Conseil de discipline. Pour les employés de sous-préfectures, le secrétaire général était remplacé par le Sous-Préfet.

L'employé devait être entendu dans ses moyens de défense et avait la faculté de les présenter par écrit.

Les critiques adressées au projet de la Commission instituée en 1905 furent les suivantes :

1° De n'avoir pas introduit dans le projet de loi lui-même le principe du concours. Ce principe est seulement contenu dans le projet de règlement d'administration publique. Or, d'après M. Lallemand, Préfet de la Haute-Vienne, un des rapporteurs de la Commission interministérielle de la réorganisation administrative réunie en octobre 1908, il serait mieux à sa place dans la loi elle-même, puisqu'il est une des bases essentielles de la réforme.

2° D'avoir laissé le soin au règlement d'administration publique de déterminer les « conditions d'avancement », tandis qu'il aurait été préférable de prévoir seulement dans ce règlement les « conditions générales d'avancement », laissant ainsi à chaque Préfet une certaine latitude pour établir dans son département des conditions particulières qui, tout en n'étant pas contraires à l'esprit du règlement d'administration publique, tiendraient compte des avantages que le Conseil général serait disposé à librement consentir aux employés. Cette dernière critique faite par M. Lallemand ne nous semble pas tout à fait juste, car, si nous nous reportons au projet de règlement d'administration publique de 1905, nous voyons (Art. 2) que les conditions d'avancement dans chaque grade et pour chaque emploi seront déterminées par le règlement départemental.

Mais il était une disposition du projet de 1905 qui fut unanimement critiquée; c'était, comme nous l'avons déjà dit, l'exception faite à la règle du con-

cours en faveur de certains secrétaires de mairie et de rédacteurs du ministère de l'Intérieur. Il n'en était plus question dans les trois nouveaux projets qui furent élaborés : l'un par M. Marcel Régnier, député (février 1907), l'autre par la Commission interministérielle de la réorganisation administrative, le troisième par M. Bonnevey, député (1).

Le projet de M. Régnier et celui de la Commission interministérielle ont des points de ressemblance tels qu'on peut en faire une étude commune. Tous deux admettent que les employés de préfecture et de sous-préfecture doivent former une administration distincte par département et dont le personnel sera recruté exclusivement au concours.

Un règlement d'administration publique devait déterminer les grades et emplois de cette administration, les conditions du concours d'admission et du licenciement, les règles générales de l'avancement ainsi que les chiffres minima des traitements par grade.

Des règles spéciales à chaque département, pourvu qu'elles fussent conformes aux prescriptions générales du règlement d'administration publique, pouvaient en outre être établies par arrêté préfectoral pris sur l'avis du Conseil général et soumis à l'approbation du ministère de l'Intérieur.

Les traitements des employés étaient prélevés : 1° sur les crédits du ministère de l'Intérieur; 2° sur

(1) Ces trois projets sont reproduits dans le rapport général présenté au nom de la 2^e sous-commission par M. Lallemand, préfet de la Haute-Vienne (ministère de l'Intérieur, commission interministérielle de la réorganisation administrative, 1908, p. 52).

une contribution obligatoire du département qui ne pouvait être inférieure à la moitié de la part de l'Etat.

Les auteurs des deux projets consacraient le maintien des caisses départementales de retraites avec pouvoir pour l'employé passant d'un département dans un autre de faire transférer ses retenues dans la nouvelle caisse et compter ses services antérieurs. Les services des employés étaient en outre comptés pour la liquidation d'une retraite de l'Etat pourvu que ces services fussent de douze ans dans les postes sédentaires et dix ans dans la partie active. A ce dernier point de vue, nos deux projets reproduisaient les dispositions du projet de loi de la Commission de 1905.

Le projet Bonnevey prévoit, en outre, que le règlement d'administration publique fixera les règles d'organisation des Conseils de discipline. Mais il diffère complètement des projets Régnier et de la Commission au sujet de la répartition de la dépense résultant de l'établissement de nouveaux traitements. Cette dépense devrait être, d'après M. Bonnevey, à la charge du département, sauf pour l'Etat à en supporter obligatoirement les deux tiers. Comme conséquence de ce principe, M. Bonnevey reconnaissait au Conseil général le droit d'établir, sur rapport du Préfet, le nombre maximum des emplois de chaque grade qui pourraient être créés tant à la préfecture que dans les sous-préfectures. Ainsi qu'on l'a dit, avec ce système l'Etat était à la remorque du département; il était obligé de le suivre, soit qu'il se montrât généreux, soit qu'il fut économe de ses deniers

ou même parcimonieux. Alors qu'on avait pour but de rendre plus stable la situation des employés, de leur assurer un avenir convenable, on faisait dépendre cette situation, et cet avenir de la volonté d'une assemblée locale, sujette à toutes les fluctuations de la politique. Au point de vue financier, il était impossible pour l'Etat de prévoir le montant de la dépense à laquelle il serait tenu, il n'avait aucun contrôle à exercer sur les actes du Conseil général, qui pouvait augmenter ou diminuer le nombre des employés comme bon lui semblait. Enfin, dernière conséquence grave, le Conseil général pouvait compromettre le fonctionnement d'un service public en refusant les crédits nécessaires pour les traitements, d'un nombre déterminé et indispensable d'employés.

Si nous jetons un coup d'œil d'ensemble sur ces différents projets de 1883 à 1908, nous remarquons, tout d'abord, qu'un principe de la réforme n'est pas discuté, c'est celui de l'obligation de recruter le personnel après un examen d'admissibilité ou mieux encore après un concours. On aura ainsi un personnel dont l'instruction générale sera plus étendue. Une autre question a également appelé l'attention de tous les auteurs de nos projets : il s'agissait de faire disparaître les inégalités existant entre les traitements des employés de même grade dans les départements de même importance. On songe alors à établir pour chaque grade des traitements minima : tantôt ces traitements seront les mêmes pour toutes les régions, sauf, suivant l'importance des départements ou de la ville chef-lieu de préfecture ou de sous-préfecture à

les majorer d'un tant pour cent; tantôt il sera fait un classement des départements et de ce classement résultera le traitement minimum de chaque grade. On se préoccupe aussi de fixer quelques règles tendant à rendre l'avancement plus juste et plus régulier : un temps nécessaire est imposé dans le même grade pour pouvoir être élevé au grade supérieur et dans le même grade pour passer d'une classe à une autre; on distingue l'avancement de grade de l'avancement de classe, le premier étant en principe réservé au choix, tandis que le second a lieu à l'ancienneté. Mais là où nos auteurs sont embarrassés pour trouver une solution, c'est lorsqu'il s'agit d'établir la part contributive de dépenses à mettre à la charge des deux collectivités intéressées, c'est-à-dire de l'Etat, d'une part, du département, d'autre part. Le système préconisé par M. Bonnevey offrait, comme nous l'avons vu, de nombreux inconvénients et ne paraissait pas devoir être adopté. Dans les autres projets, on proposait de mettre à la charge de l'Etat, soit les deux tiers de la dépense, soit la moitié, l'autre tiers ou l'autre moitié devant revenir au département. Nous verrons que cette question n'est pas encore résolue et qu'elle fut la cause de l'échec de la première proposition qui, modifiée, devint l'article 101 de la loi du 8 avril 1910.

SECTION II

DE L'ARTICLE 101 DE LA LOI DU 8 AVRIL 1910

La première proposition d'où l'article 101 est sorti était ainsi conçue :

« Le personnel des bureaux des préfectures et des
« sous-préfectures est recruté exclusivement au con-
« cours, en dehors des cas prévus par la loi sur le
« recrutement de l'armée.

« Les conditions du concours d'admission, les mi-
« nima de traitement par grade et par classe, les
« minima de cadre, les règles générales d'avance-
« ment et de licenciement, la composition et les attri-
« butions des Conseils de discipline seront fixés par
« un règlement d'administration publique qui devra
« intervenir dans l'année de la promulgation de la
« présente loi. »

Ce texte fut voté par la Chambre des députés, qui voulait, dès maintenant, établir le statut des employés de préfecture et de sous-préfecture, sauf ensuite à régler dans quelle proportion la dépense en résultant serait répartie entre l'Etat et les départements.

Malgré la Commission des finances qui l'avait rejeté, il fut repris par MM. Flaissière et Brager de la

Ville-Moysan. D'après les honorables sénateurs, « leur proposition comportait simplement la reconnaissance légale d'un état civil aux employés de « façon à leur permettre, lorsque le projet de loi « réglementant les statuts des fonctionnaires aura été « déposé puis voté, et qu'ils seront par conséquent « devenus des fonctionnaires, de bénéficier de ce « statut des fonctionnaires, hors duquel ils se trouveraient si le Sénat n'avait pas la précaution, dès « maintenant, de le leur attribuer ».

Le ministre des Finances fit remarquer que le règlement d'administration, prévu par MM. Flaissières et Brager de la Villemoysan, devant déterminer le nombre minimum des employés et les minima de traitement par grade et par classe, ne pourrait pas être rendu obligatoire sans l'assentiment des Chambres, le Conseil d'Etat n'ayant pas le droit d'imposer une dépense quelconque à l'Etat et aux départements.

Devant l'objection du ministre des Finances, M. Denoix, rapporteur du budget de l'Intérieur, proposa un nouveau texte qui fut adopté par le Sénat et fait l'objet de l'article 101 actuel. D'après cet article « le personnel des bureaux de préfectures et des « sous-préfectures est recruté exclusivement au concours, en dehors des cas prévus par la loi sur le « recrutement de l'armée. Les conditions du concours d'admission, les règles générales d'avancement et de licenciement, la composition et les « attributions des Conseils de discipline seront fixées « par un règlement d'administration publique qui « devra intervenir avant le 1^{er} janvier 1912. Une loi

« spéciale déterminera les échelles de traitement par
« grade et par classe, ainsi que les cadres minima. »

Ce texte contient un principe que l'on ne discutera plus, puisqu'il est définitivement acquis par la loi, c'est celui du recrutement du personnel au concours. Les conditions du concours seront déterminées par un règlement d'administration publique. On peut dès lors se demander quelles pourront être ces conditions. Il semble tout d'abord qu'il serait préférable d'instituer un concours unique, aussi bien pour les emplois vacants dans les sous-préfectures que pour ceux des préfectures, de cette façon les candidats reçus pourraient être nommés indistinctement soit dans les bureaux de la préfecture, soit dans ceux des sous-préfectures et pourraient ensuite, selon les besoins du service, passer d'une sous-préfecture à la préfecture et inversement de la préfecture à une sous-préfecture. Le règlement d'administration publique nous dira également si un seul concours aura lieu pour tous les candidats inscrits dans une même région, ou si, au contraire, il y aura autant de concours que de départements intéressés. M. l'Inspecteur général Bluzet, dans un rapport présenté en juillet 1911 au nom de l'Inspection générale des Services administratifs, montre les avantages d'un concours par région. Le plus évident sera de réunir un plus grand nombre de concurrents et par conséquent d'obtenir, avec des chances plus certaines, un meilleur recrutement. Le règlement d'administration aura enfin à nous faire connaître les limites d'âge minimum et maximum exigées des

candidats. Il serait raisonnable, à ce sujet, d'adopter les limites d'âge généralement admises dans les autres administrations, c'est-à-dire de vingt-un ans et de trente ans. L'âge maximum de trente ans permet encore, d'après les règlements départementaux sur les Caisses de retraite, à l'employé de bénéficier, après trente ans de service, de la pension entière de retraite sans avoir dépassé l'âge (soixante ans) auquel on doit aspirer à la retraite.

En dehors des matières exigées des candidats qui devront faire l'objet d'une étude particulière, le règlement d'administration publique devra résoudre une dernière question, celle de savoir si deux concours différents seront institués à l'entrée dans la carrière, l'un pour l'emploi d'expéditionnaire, l'autre pour celui de rédacteur. Nous avons vu, d'une part, que les emplois d'expéditionnaires sont réservés, d'après la loi militaire, aux sous-officiers rengagés classés pour ces emplois; d'autre part on constate que l'emploi proprement dit d'expéditionnaire tend à disparaître pour être remplacé par celui de dactylographe. Un concours pour l'emploi d'expéditionnaire ne nous paraît pas utile, suivant le nombre des emplois de cette nature fixé par la loi dans chaque préfecture et le minimum de traitement y assigné, le Préfet continuerait à nommer les expéditionnaires sans concours, mais ces derniers, pour pouvoir aspirer au grade de rédacteur, devraient avoir satisfait au concours. En dehors des expéditionnaires nommés d'après les conditions de la loi sur le recrutement de l'armée, ce seraient en

quelque sorte des auxiliaires toujours révocables, mais dont le nombre et le traitement dans chaque préfecture seraient nettement déterminés par la loi afin d'éviter tout abus. A notre avis donc, un seul concours devrait pouvoir donner accès à tous les grades de la carrière.

L'article 101 laisse encore au règlement d'administration publique le soin de fixer : 1° les règles générales d'avancement et de licenciement; 2° la composition et les attributions des conseils de discipline.

D'après les projets et les travaux antérieurs des commissions de 1905 et de 1908, par règles générales d'avancement il faut entendre celles qui s'imposeront au personnel de toutes les préfectures et sous-préfectures; toutefois, comme il ne s'agit que de règles « générales » on suppose qu'à côté d'elles pourront exister des règles « particulières », et comme les seules règles générales doivent s'imposer, on est amené à conclure que ces dispositions particulières devront être conformes à l'esprit du règlement d'administration publique. Elles tendront donc à assurer à l'employé une situation meilleure que celle qui lui sera faite par la loi et le règlement. Il reste entendu, toutefois, que l'Etat ne pourra pas être tenu de prendre sa part de la dépense résultant de cette amélioration, ce surcroît de dépense, à notre avis, incombera entièrement au département qui, par l'intermédiaire de son Conseil général, aura consenti, au profit des employés, des sacrifices plus grands que ceux imposés par la loi.

Quand on parle d'avancement, on distingue géné-

ralement l'avancement de grade de l'avancement de classe. Une première étude consistera donc à déterminer les grades dans chaque préfecture et sous-préfecture et le temps minimum d'exercice dans chaque grade pour pouvoir être élevé au grade supérieur. Cette détermination serait bien insuffisante pour régler l'avancement de grade, car il est difficile d'admettre que tous les employés seront à même d'occuper, avec compétence, tous les grades de la hiérarchie, sous réserve qu'ils aient accompli dans le grade inférieur le temps minimum exigé par le règlement. Il est d'autres facteurs qui doivent intervenir lorsqu'il s'agit de confier des fonctions et une autorité nouvelles à un employé : ce sont l'expérience, l'activité, le zèle et le savoir. Seuls les chefs de cet employé seront à même d'apprécier s'il réunit ces qualités et s'il doit être préféré à ses collègues de même grade. D'où nous devons tirer cette conclusion d'ailleurs acceptée par la plupart des auteurs des projets antérieurs, que l'avancement de grade devrait être réservé au choix.

Mais comment s'exercera ce choix ? La plus entière liberté sera-t-elle donnée au Préfet, qui n'aurait à se prononcer qu'au moment où la vacance viendrait à se produire, ou bien sera-t-il dressé un tableau d'avancement porté à la connaissance du personnel, et les nominations devront-elles se faire, au fur et à mesure des vacances, suivant l'ordre indiqué par le tableau ? Une commission sera-t-elle instituée auprès du Préfet pour le renseigner et lui donner son avis sur les employés dignes de figurer au

tableau; qui fera partie de cette commission? Telles sont les questions que le règlement d'administration aura vraisemblablement à résoudre. En résumé, la tendance actuelle serait d'exiger de chaque employé, pour être nommé au grade supérieur, un temps minimum de fonctions dans le grade inférieur, de réserver l'avancement de grade au choix et suivant un tableau dressé chaque année.

M. Bluzet, Inspecteur général, dans son rapport déjà cité, préconise l'institution au ministère de l'Intérieur d'un tableau d'avancement pour le grade de chef de division. Les chefs de division seraient nommés désormais par le ministre de l'Intérieur sur la proposition des Préfets. Ainsi un chef de bureau porté au tableau d'avancement pour le grade de chef de division pourrait être nommé dans une autre préfecture que celle à laquelle il appartient; de cette façon pourrait disparaître la difficulté, en cas de vacance, de remplacer un employé de cette importance et un chef de bureau capable n'aurait pas à attendre souvent fort longtemps avant de pouvoir être promu chef de division.

Quelles peuvent être les règles générales de l'avancement de classe?

En pareille matière on doit faire la part la plus large à l'ancienneté, puisqu'il ne s'agit pas, en conférant l'avancement de classe, d'attribuer à l'employé des fonctions nouvelles, mais seulement de reconnaître et de récompenser des années de services passées dans le même emploi. Mais même ici une proportion doit être établie entre l'avancement

à l'ancienneté et l'avancement au choix, ce dernier ne pouvant être supprimé sans amoindrir l'activité et le zèle des employés. La proportion généralement admise est des deux tiers pour l'ancienneté et du tiers pour le choix. Le nombre de classes dans chaque grade sera également établi par le règlement d'administration publique; ce ne pourra être qu'un nombre minimum, puisqu'il sera permis, par des arrêtés préfectoraux, d'améliorer encore la situation des employés, si toutefois le Conseil général consent des sacrifices plus grands que ceux imposés par la loi.

Enfin le temps nécessaire pour passer d'une classe à une autre devra être indiqué.

Au bout de combien de temps de services et à quel âge l'employé pourra ou devra-t-il être mis à la retraite? Une pension pourra-t-elle lui être attribuée avant ce temps de service ou cet âge en cas d'infirmités? L'employé pourra-t-il être mis en disponibilité sur sa demande ou par mesure disciplinaire? Quelles conditions lui seront faites en cas de suppression d'emploi? Telles sont les questions à résoudre en vue de l'établissement des règles générales de licenciement. Nous ferons à ce sujet la même remarque que plus haut. Comme il s'agira de « règles générales », un arrêté préfectoral établissant, dans notre hypothèse, des conditions meilleures sera possible, mais le surplus de dépenses en résultant sera entièrement à la charge du département.

Le troisième point à élucider par le règlement d'administration publique est la composition et les

attributions du Conseil de discipline. D'après les arrêtés préfectoraux actuels, les projets dus à l'initiative parlementaire ou émanant des Commissions interministérielles, les Conseils de discipline devront être composés du Préfet, du secrétaire général, de conseillers de préfecture, de chefs de division, d'employés du grade de celui qui est incriminé. Ces employés seront-ils élus par leurs collègues, choisis parmi les plus anciens ou tirés au sort; auront-ils la majorité ou seront-ils seulement en nombre égal à celui des fonctionnaires composant le Conseil; des personnes étrangères à l'administration feront-elles partie du Conseil; l'avis émis par le Conseil s'imposera-t-il à l'autorité chargée de prendre la décision? Le règlement d'administration publique aura à nous le dire. La tendance qui semble dominer aujourd'hui peut être résumée en quelques lignes : d'abord on n'admet pas que les représentants des employés puissent avoir la majorité au sein du Conseil de discipline, tout au plus seront-ils en nombre égal à celui des fonctionnaires appelés à le composer; la présence d'éléments étrangers à l'administration semble devoir être écartée; enfin l'avis émis par le Conseil restera ce qu'il doit être, il ne s'imposera pas à l'autorité responsable de la décision à prendre; cette autorité pourra prononcer une peine plus forte ou plus faible que celle indiquée par le Conseil.

Quelles seront les attributions du Conseil de discipline?

Il sera consulté lorsqu'un employé aura commis une faute entraînant l'application d'une des peines

déterminées par le règlement d'administration publique. Mais, pour les auteurs qui ont étudié la question, il ne semble pas qu'il soit nécessaire de convoquer le Conseil de discipline pour toutes les peines à appliquer aux employés; seules celles qui tendent à le priver d'une partie de son traitement ou à lui retirer momentanément ou pour toujours son emploi doivent, d'après ces auteurs, être entourées de la garantie d'un Conseil de discipline.

L'article 101 ajoute, enfin, qu'une loi spéciale déterminera les échelles de traitement par grade et par classe, ainsi que les cadres minima. La loi aura donc à établir les traitements minimum et maximum de chaque grade et autant de classes ou augmentations qu'il sera nécessaire pour passer du traitement de début au traitement le plus élevé.

Si nous prenons le grade de rédacteur comme premier échelon de la hiérarchie, il s'agira de lui assigner un traitement de début, ce traitement sera-t-il le même dans toutes les préfectures ou bien variera-t-il suivant le coût de la vie aux différents chefs-lieux de département; quel doit être le traitement maximum; entre combien d'années est-il bon de répartir les augmentations de classe? Tels sont les points qui doivent, à notre avis, appeler l'attention du législateur.

D'une façon générale, on reconnaît que le traitement minimum doit être suffisant pour permettre au candidat de vivre sans avoir recours à sa famille. On suppose, notamment, que ce candidat a satisfait aux obligations de la loi militaire. M. Bluzet, dans le

rapport déjà cité, serait d'avis de classer, au point de vue du traitement, les préfectures en trois catégories suivant le plus ou moins de cherté de la vie; nous verrons plus loin que son système, paraissant trop compliqué, n'a pas été adopté par les auteurs du projet de loi présenté à la Chambre des députés le 14 novembre 1911.

Le traitement maximum du premier grade à envisager doit être tel qu'il puisse assurer à l'employé une pension de retraite convenable et les augmentations de classe dans ce premier grade réparties, autant que possible, de façon à correspondre, au cours de la carrière, à un surcroît de charges dans l'existence de l'employé.

Pour la fixation des traitements de chefs de bureau et de chefs de division, on peut s'inspirer des mêmes principes; décider par exemple que le traitement minimum de chef de bureau sera celui obtenu par le rédacteur au bout de dix ou quinze ans de services, temps jugé nécessaire pour pouvoir accéder au grade de chef de bureau. Les augmentations de ce traitement minimum doivent être suffisamment importantes pour exciter l'émulation des rédacteurs qui aspireraient au grade de chef de bureau et pour reconnaître les services rendus. L'importance des fonctions de chef de division amène M. Bluzet à conclure que le traitement de début de cet employé devrait être légèrement supérieur au maximum des chefs de bureau.

La répartition du travail dans une préfecture se fait d'abord entre les divisions, ensuite dans chaque

division entre les bureaux et dans les bureaux entre les employés. D'après l'article 101, la loi doit déterminer des « cadres minima », c'est-à-dire le nombre de divisions, de bureaux, d'employés que devra comporter au minimum chaque préfecture. Actuellement il existe des préfectures à deux, à trois, et à quatre divisions; le législateur, en suivant la mission qui lui a été donnée par l'article 101, pourrait, selon leur importance, doter les préfectures de deux, de trois ou de quatre divisions.

On ne conçoit pas une division avec un seul bureau, elle doit comprendre au moins deux bureaux, trois ou quatre au plus dans les plus grandes préfectures. De même on ne comprend pas la nécessité de constituer un bureau si, à sa tête, doit se trouver un seul employé, le chef de bureau. Ce chef doit avoir sous ses ordres un certain nombre d'employés ayant des attributions distinctes et un travail réel et suffisant à effectuer. On assigne généralement au bureau un personnel minimum de trois employés : deux rédacteurs et un expéditionnaire ou commis comptable.

En résumé le cadre d'une préfecture comporterait au minimum, si on adopte ces données, deux chefs de division, quatre chefs de bureau, douze employés, ce qui, avec le chef de cabinet et le secrétaire greffier du Conseil de préfecture, qui ne sont pas attachés à une division, donne un personnel de vingt employés. Ce nombre est à peu près celui que l'on rencontre aujourd'hui dans les préfectures de troisième classe.

Reste à savoir sur quelles ressources sera payé ce personnel minimum. Il ne semble pas, en effet, que la loi ait à s'occuper d'un personnel plus nombreux que celui qu'elle aura déterminé, les règles qu'elle devra établir pour la répartition de la dépense entre l'Etat et le département ne doivent pas s'appliquer à ce surcroît de personnel qui, à notre avis, devrait être à la charge du département.

Au sujet de la répartition de la dépense entre l'Etat et le département, on a proposé différents systèmes. Il en est deux qui ne doivent pas être retenus : le premier, parce qu'il est injuste, consisterait à mettre toute la dépense soit à la charge de l'Etat, soit à celle du département; le second, parce qu'il est trop compliqué, tend à distinguer entre les employés ceux occupés aux affaires de l'Etat, ceux qui s'occupent des intérêts du département, enfin ceux qui se consacrent aux affaires communales; les premiers seraient rétribués sur les fonds de l'Etat, les seconds par le département et les derniers par les communes. Il a encore été question de répartir la charge résultant de l'application de la loi suivant une proportion qui ne varierait pas, ainsi la moitié de la dépense serait à la charge de l'Etat, l'autre moitié incombant au département, ou bien les deux tiers à la charge de l'Etat, l'autre tiers à celle du département. Cette dernière proportion a l'avantage de répondre à peu près à l'état de choses actuel, mais on a fait remarquer que si, pour certains départements, il en était ainsi, dans d'autres le sacrifice actuellement consenti par le Conseil général était supérieur au tiers qu'il

s'agirait d'imposer au département. Si le Conseil général ne maintenait pas ses libéralités, les employés seraient lésés.

M. Bluzet préconise un système de répartition plus équitable à notre avis. Entre l'Etat et le département, la répartition serait faite suivant un barème basé sur la valeur du centime départemental sans que les départements les plus riches puissent être astreints à payer plus des deux tiers de la dépense, et les plus pauvres puissent être exonérés de plus de deux tiers, un tiers restant toujours à leur charge. L'application du barème aurait lieu après défalcation « des sommes « affectées, à titre de frais d'administration, à la ré-
« munération des employés chargés de l'exécution
« de lois spéciales et soumises à un régime financier
« particulier et des allocations d'origines diverses
« provenant de la contribution de différents minis-
« tères pour des objets déterminés et des prélève-
« ments sur les frais de contrôle des chemins de fer
« ou tramways départementaux ». Seule la somme restant après cette défalcation serait répartie entre l'Etat et le département suivant le barème indiqué.

Après avoir donné un commentaire, indiqué les différentes questions qui pourraient se poser lors de l'élaboration d'un règlement d'administration publique et d'une loi pris en exécution de l'article 101 de la loi de 1910, il nous reste à voir ce qui a été fait depuis le vote de cet article.

Le 14 novembre dernier, le Gouvernement déposait sur le bureau de la Chambre des députés un pro-

jet de loi relatif « à la réorganisation des bureaux des préfectures et des sous-préfectures et à l'attribution d'un statut au personnel de ces services ». Il répondait ainsi à la volonté exprimée par le législateur en 1910. Dans l'exposé des motifs, il faisait remarquer que, s'il n'avait pas tout d'abord soumis au Conseil d'Etat un règlement d'administration publique fixant notamment les conditions générales d'avancement et de licenciement du personnel, c'est que la détermination de ces conditions était elle-même subordonnée au vote d'une loi sur les traitements et les cadres minima des préfectures et des sous-préfectures. Il était inutile, en effet, de réglementer l'avancement des employés si, au préalable, des ressources n'étaient pas assurées pour y pourvoir.

Le projet de loi détermine d'abord les cadres minima de toute préfecture et de toute sous-préfecture, sans considération d'importance et, dans ces cadres, il fait rentrer les grades et les emplois qu'il juge à propos de maintenir.

L'administration préfectorale comprendrait dorénavant :

Le cabinet du Préfet;

Le personnel des divisions, du greffe du Conseil de préfecture, des services d'expédition ou de dactylographie, du service des archives, à l'exclusion de l'archiviste;

Les employés départementaux des services d'inspection ou des contrôles de l'assistance et de l'hygiène publiques et du service vétérinaire, à l'exclusion des

contrôleurs sur place ou inspecteurs de ces services;

Les huissiers, gardiens de bureau et concierges (1).

Les grades et emplois envisagés seraient ceux de : chef de cabinet, chef adjoint ou sous-chef de cabinet, chef de division, chef de bureau, rédacteur ou rédacteur principal, expéditionnaire, dame dactylographe (2).

Les bureaux des sous-préfectures comprendraient au minimum un secrétaire (ayant le grade de chef de bureau) et un rédacteur ou expéditionnaire (3).

Il y a lieu de remarquer que les grades intermédiaires, tels que ceux de sous-chefs de division ou de bureau, prévus actuellement par quelques arrêtés préfectoraux, seraient à l'avenir supprimés et que les emplois de chef, sous-chef ou chef adjoint de cabinet pourront être attribués par le Préfet sans que les candidats soient soumis à l'obligation du concours.

Pour le nombre minimum des divisions, des bureaux, des emplois de chefs de division et de bureau, de rédacteurs, le projet n'apportant aucune innovation, nous ne pouvons que nous référer à ce qui a été dit précédemment, en particulier aux observations faites par M. Bluzet, Inspecteur général, dans son rapport précité.

Le projet de loi, comme nous l'avons vu, ne prévoit que des cadres et emplois minima. Il a sans doute paru difficile à ses rédacteurs d'assigner eux-mêmes

(1) Art. 2 du projet de loi.

(2) Art. 3 du projet de loi.

(3) Art. 4 du projet de loi.

à chaque préfecture et à chaque sous-préfecture, le nombre de divisions, de bureaux, d'employés que les besoins du service rendent nécessaire. Le soin de fixer le personnel effectif est laissé au Préfet, mais son arrêté engageant les finances de l'Etat et du département devra être soumis au Conseil général et au ministre de l'Intérieur. Enfin, le Parlement devant toujours conserver son droit de vote des dépenses effectuées pour le compte de l'Etat, les dispositions de l'arrêté préfectoral ne deviendront véritablement définitives qu'après la promulgation de la loi de finances. Telle est la procédure instituée par le projet pour arriver à la détermination du personnel effectif de l'administration préfectorale.

Reste une dernière hypothèse, celle dans laquelle le Conseil général refuserait de voter ou ne voterait qu'en partie les dépenses mises à sa charge; dans ce cas le projet prévoit l'inscription d'office par voie de décret au budget départemental.

Quel est maintenant le procédé préconisé par le projet de loi pour répartir la dépense entre l'Etat et le département? Suivant le système proposé par M. Bluzet, on aurait pu, après défalcation des sommes destinées à la rétribution du personnel et provenant de différentes sources, appliquer le barème dont nous avons déjà parlé au surplus de la dépense sans s'occuper de la situation qui pouvait exister, dans chaque département, antérieurement à la loi. On a pensé que ce système pourrait avoir comme conséquence fâcheuse de trop décharger un département qui, cependant, avait librement consenti, avant la loi, les sacri-

fices pécuniaires dont le personnel préfectoral bénéficiait. Pour éviter des comparaisons entre les départements et les réclamations qui s'ensuivraient on a admis que la situation à notre point de vue existant en 1910 serait maintenue « sans toutefois que la
« participation du département à ce titre puisse être,
« en aucun cas, inférieure au tiers ou supérieure aux
« deux tiers de la dépense totale, de manière à respecter les proportions extrêmes fixées par le barème, et à ne faire jouer ce dernier que sur les
« augmentations de dépenses à provenir de l'application du nouveau régime de traitements » (1).

Le projet de loi maintient les dispositions prévues en faveur des employés par les projets antérieurs en ce qui concerne les caisses de retraites départementales.

Enfin, il nous suffira de dire que des mesures transitoires sont prises afin d'éviter que certains employés ne soient lésés par la nouvelle réglementation. Ainsi les situations acquises seront respectées, les employés bénéficieront même immédiatement d'une augmentation de traitement puisque le Préfet devra les ranger dans la classe supérieure à celle qu'ils avaient, d'après leur traitement, au premier juillet 1911 et d'après les indemnités ou allocations touchées pour l'exercice 1910.

On doit reconnaître que ce dernier projet de loi donne satisfaction aux employés dans la plus large mesure possible et en même temps rend plus cer-

(1) Exposé des motifs du projet de loi.

taines les chances d'une bonne organisation des services départementaux. Les nouveaux traitements dans les grades inférieurs paraissent suffisamment élevés pour permettre aux employés de vivre convenablement. En laissant au Préfet, au Conseil général et au ministre de l'Intérieur le soin de déterminer le personnel effectif de chaque préfecture et de chaque sous-préfecture, on peut être assuré qu'aucun service ne restera en souffrance. Toutefois, la fixation d'un cadre minimum par la loi n'a plus la même portée que celle que nous lui attribuions précédemment, si ce personnel minimum est jugé insuffisant par les intéressés désignés plus haut, c'est-à-dire par le Préfet, le Conseil général et le ministre de l'Intérieur, il pourra être augmenté et la dépense en résultant, sous réserve de l'approbation générale donnée par la loi de finances, s'imposera aussi bien à l'Etat qu'au département.

Cependant une critique peut être, à notre avis, formulée.

D'après le projet de loi, les rédacteurs qui auraient été nommés sans concours devront, pour être maintenus dans ce grade, avoir satisfait à un concours institué entre eux et les expéditionnaires de la préfecture à laquelle ils appartiennent. Il semble qu'il aurait été plus juste de distinguer parmi les rédacteurs, ceux qui ont obtenu le grade avant le vote de l'article 101 de ceux qui ont été nommés depuis cette époque. La nomination des premiers ne peut être critiquée puisque, au moment où elle est intervenue, aucun texte n'existait pour prescrire le

concours, tandis que l'existence de l'article 101 peut être objectée aux seconds.

Avant de traiter à la section III de cette deuxième partie quelques questions particulières relatives encore à l'amélioration de la situation du personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures, il est bon de résumer succinctement les avantages que ce personnel pourrait retirer du nouveau projet de loi qui nous occupe.

C'est d'abord une détermination exacte des emplois dans chaque préfecture ou sous-préfecture. Jusqu'à présent, la plus grande diversité existait au sujet de la nature et du nombre des emplois. Désormais, des créations nouvelles ne pourront être opérées qu'en suivant la procédure instituée par la loi, elles ne dépendront plus de la seule appréciation des préfets et des sous-préfets. Le personnel pourra donc compter ne pas être lésé par une augmentation du nombre des employés rendue nécessaire par le développement des services; si cette augmentation se produisait, elle correspondrait, dans la même proportion, à une augmentation des fonds alloués par l'Etat et le département. Il ne pourra non plus se produire de surprises par suite de la composition du cabinet du Préfet. Ici encore, la nature et le nombre des emplois seront réglementés, la part de traitements revenant au cabinet nettement déterminée.

Enfin, les traitements assignés à chaque emploi ne varieront plus suivant les départements et ne dépendront plus, comme par le passé, de la générosité du Conseil général. Quelle que soit la région où ils

seront appelés à exercer leurs fonctions, les employés auront une rémunération équitable, partout la même. A l'objection faite contre l'uniformité des traitements, qui ne tient pas compte des difficultés d'existence différentes suivant les régions, de la cherté des vivres particulière à certains centres importants, on peut répondre qu'il sera permis au Conseil général de prendre à sa charge des indemnités de résidence et de famille. Les rédacteurs de notre projet de loi ont, à notre avis, sagement agi en laissant à l'assemblée départementale le soin d'apprécier, d'après les circonstances locales ou les besoins individuels, l'utilité de semblables allocations.

SECTION III

DE QUELQUES QUESTIONS PARTICULIÈRES ET DES VŒUX DU PERSONNEL

§ I. — *Du statut des fonctionnaires. Sera-t-il applicable aux employés de préfecture et de sous-préfecture?*

Depuis 1907, plusieurs projets ou propositions de loi ont été présentés en vue d'établir un « Statut des fonctionnaires ». Par là on entend un ensemble de règles destinées à fixer les modes de nomination, de licenciement et d'avancement, la discipline qui seraient imposés à tous les fonctionnaires. Les auteurs de ces projets de loi ont un double but : 1° donner des garanties aux fonctionnaires contre l'arbitraire; 2° les soumettre à « l'empire de la loi », en faisant disparaître les nombreuses et disparates réglementations, sans liens entre elles, qui les régissent aujourd'hui (1).

Il ne rentre pas dans le cadre de cette étude de discuter ces projets, mais de savoir s'ils seront appli-

(1) *Le Statut des Fonctionnaires*, par G. DEMARTIAL (Collection de la Grande Revue); la *Revue de Paris*, t. II, mars, avril 1910. *Vues politiques*, par M. R. POINCARÉ.

cables aux employés de préfecture. Il semble bien que la tendance actuelle est de comprendre dans le statut des fonctionnaires seulement les agents de l'Etat. On a fait remarquer qu'en l'étendant aux employés des départements et des communes, on porterait atteinte aux libertés régionales ou locales. D'ailleurs, nous avons constaté qu'avant le vote de tout statut général, le personnel des bureaux des préfectures et des sous-préfectures avait, par l'article 101 de la loi de 1910, obtenu la promesse d'avoir une réglementation uniforme à brève échéance. Les employés de préfecture auraient donc un statut particulier. Doivent-ils se plaindre de cette exclusion très probable du statut général des fonctionnaires? Pour notre part, nous ne le croyons pas, car il aurait été impossible, en les assimilant aux agents de l'Etat, de leur maintenir tous les avantages que leur confèrent les derniers projets de loi examinés à la Section II.

§ 2. — *De l'avancement de classe et de grade.*

Du tableau d'avancement.

Dans la première partie de cette étude et au cours de cette deuxième partie relative aux améliorations proposées à la situation du personnel, nous avons vu quelles étaient les règles d'avancement résultant des arrêtés préfectoraux et aussi celles qui semblaient devoir être introduites dans un règlement d'administration publique pris en exécution de l'article 101 de la loi du 8 avril 1910, il nous reste à examiner quels sont à ce sujet les vœux du personnel et comment pourrait être établi un système d'avancement

qui, en tenant compte du zèle et du mérite de chacun pour les récompenser d'une façon particulière, donnerait satisfaction à tous les intéressés.

D'abord le personnel veut être assuré qu'au bout d'un temps qu'il pourra déterminer à l'avance, parce qu'il sera prévu par le règlement, il obtiendra, dans chaque grade de la hiérarchie, le maximum de traitement prévu par la loi. Seule, une peine disciplinaire doit être pour lui une cause de retard à cet avancement en quelque sorte automatique.

Ensuite le personnel, qui reconnaît l'utilité de récompenser par un avancement plus rapide certains employés qui se sont particulièrement signalés, désire que ceux qui seront l'objet d'une telle faveur soient portés à l'avance sur un tableau. Ainsi donc, et avec lui, nous devons distinguer l'avancement à l'ancienneté de l'avancement au choix et prévoir l'établissement d'un tableau d'avancement.

De l'avancement à l'ancienneté

Est celui que l'employé obtient au bout d'un certain temps de services et uniquement parce qu'il remplit cette condition de temps. Il peut d'abord avoir lieu dans le même grade et a pour effet de conférer à l'employé une élévation de classe ou une augmentation de traitement.

Dans les grades inférieurs, expéditionnaires et rédacteurs, les traitements de début étant peu élevés. si l'on veut assurer à l'employé un traitement convenable au bout d'un temps relativement court, il faut réduire la durée du stage dans chaque classe. On

convient généralement que ce temps de stage devrait être de trois ans dans chaque classe, sauf à prévoir une classe exceptionnelle qui serait acquise comme couronnement de carrière, au bout d'un temps plus long, cinq ans par exemple. Dans les grades supérieurs, chefs de bureau et chefs de division, le stage dans chaque classe pourrait être de quatre ans avec une classe exceptionnelle après six années de service dans la classe immédiatement inférieure.

Doit-on prévoir l'avancement à l'ancienneté lorsqu'il s'agira de nommer ensuite l'employé à un grade supérieur? Nous n'estimons pas que seules des considérations d'ancienneté puissent déterminer le choix de l'autorité chargée des nominations de cette nature. D'où cette conclusion qu'en cas de promotion de grade, l'avancement ne devrait avoir lieu qu'au choix.

De l'avancement au choix

L'employé peut avancer au choix soit dans la classe, soit dans le grade.

Si nous admettons qu'en principe les avancements de classe doivent être réservés à l'ancienneté, il faut bien reconnaître qu'en supprimant ici tout avancement au choix les employés ne seraient plus encouragés à mieux faire. Ils se contenteraient d'accomplir strictement leur besogne journalière en attendant le temps nécessaire pour passer d'une classe à une autre. Il serait fâcheux d'entretenir un tel état d'esprit, il est donc utile, même dans notre hypothèse, d'exciter l'émulation des employés. On le pourra en réservant au choix une certaine part des avance-

ments de classe. On convient que la proportion à établir pourrait être des deux tiers pour l'ancienneté, l'autre tiers étant attribué au choix.

L'avancement de grade est celui qui confère à l'employé des attributions et une autorité nouvelles. On l'a parfois qualifié de « promotion » (1). Dans la hiérarchie propre aux bureaux des préfectures et des sous-préfectures, l'employé passera, par promotion, du grade de rédacteur à celui de chef de bureau; du grade de chef de bureau à celui de chef de division. C'est parce qu'il aura fait preuve d'un savoir et d'une expérience plus étendus que ceux de ses collègues, que le chef de cet employé le nommera au grade supérieur, sans considération de ses années de services. Cependant, avec ce système pourrait-on objecter, un employé venant d'être nommé rédacteur, pourrait, en cas de vacance d'un emploi de chef de bureau, y être appelé immédiatement? L'objection est trop facile : il est bien évident que, dans ce cas, aucun choix ne serait effectué puisque le chef de cet employé n'aurait eu le temps d'apprécier ni son savoir ni son expérience, autrement dit aucune des qualités indispensables pour le faire préférer à ses camarades. Le choix suppose une connaissance des différents candidats, et cette connaissance ne peut être acquise qu'au bout d'un certain temps. En conséquence, un stage dans le même grade devra être exigé des candidats avant de les promouvoir à un grade supérieur. La durée de ce stage sera plus ou moins longue selon qu'il s'agira d'accéder au

(1) DEMARTIAL, déjà cité.

grade de chef de bureau ou à celui de chef de division. Il est certain que les vacances de chefs de division étant beaucoup plus rares que celles de chefs de bureau, le stage à effectuer par les chefs de bureau sera, en dehors de toute réglementation, forcément plus long que celui des rédacteurs pour pouvoir être nommés chefs de bureau. Mais quelle que soit la décision qui interviendra à ce sujet, il est à souhaiter que la durée totale de ces stages ne soit pas trop longue afin de permettre à l'employé arrivé au grade supérieur d'avoir encore devant lui le temps de donner toute sa mesure.

Supposons des rédacteurs et des chefs de bureau remplissant les conditions de stage exigées par le règlement, comment s'opérera entre eux le classement qui leur permettra d'aspirer au grade supérieur? S'ils réunissent le même savoir et la même expérience il faut qu'un autre facteur intervienne, ce ne peut être que le nombre d'années de service. Finalement la préférence sera obtenue par l'employé qui, en plus des qualités ci-dessus énoncées, justifiera d'un nombre d'années de services supérieur à celui de ses concurrents. Dans notre hypothèse, l'ancienneté sera donc prise en considération. Mais si l'employé surpasse ses collègues par son savoir et son expérience, il devra leur être préféré quand bien même ses années de services dans le grade inférieur seraient moins élevées que les leurs.

Du tableau d'avancement ⁽¹⁾

L'existence d'un tableau d'avancement est nécessaire pour apprécier la régularité des choix qui ont été faits et pour prévenir l'employé sur les droits qu'il peut avoir à une promotion ou à une augmentation futures. L'employé sera porté au tableau par l'autorité chargée de nommer, c'est-à-dire par le Préfet. Actuellement le droit de nomination à des emplois dans les sous-préfectures appartenant aux sous-préfets, nous devrions prévoir un tableau d'avancement particulier pour ce personnel. Il ne nous semble pas que cela soit utile, car tout laisse supposer que la réglementation nouvelle instituera dans chaque département un personnel unique appelé à exercer ses fonctions indistinctement à la préfecture et dans les sous-préfectures et dont la nomination et l'avancement seront réservés au Préfet seul.

Nous n'envisagerons donc, dans la suite, qu'un seul tableau qui sera définitivement établi par le Préfet. Or il est difficile d'admettre que ce haut fonctionnaire ait une connaissance parfaite de tout le personnel placé directement sous ses ordres et des employés des sous-préfectures. Avant de faire son choix, il aura besoin d'être renseigné sur le mérite des candidats à un avancement. Mais le règlement devra-t-il obliger le Préfet à prendre certains avis et désigner les personnalités qui le conseilleront?

(1) La circulaire ministérielle du 3 novembre 1911 déjà citée, recommande aux préfets d'assurer au personnel relevant de leur autorité la garantie d'un tableau d'avancement. Aucun membre étranger à l'administration ne peut faire partie de la commission appelée à dresser ce tableau d'avancement.

Si l'on veut faire disparaître tout soupçon d'arbitraire ou tout au moins réduire les critiques, il faut confier le soin d'éclairer le Préfet à une Commission dont la composition serait déterminée par le règlement d'administration publique. Pour les employés de la Préfecture, cette Commission serait composée des chefs de division et du secrétaire général; pour ceux des sous-préfectures, des secrétaires en chef et des Sous-Préfets. Les chefs de division et les secrétaires en chef des sous-préfectures sont en effet en rapport journalier avec les employés; ils les suivent dans leur travail et se rendent compte de leur activité et de leur zèle. Le secrétaire général, dont une des attributions est la surveillance des bureaux, et les Sous-Préfets, qui n'ont sous leurs ordres qu'un nombre restreint d'employés, sont également à même de fournir au Préfet des indications utiles sur les choix qu'il aura à faire. La Commission ainsi composée fera des propositions au Préfet en vue de l'inscription des candidats qu'elle jugera dignes d'un avancement. Le Préfet examinera ces propositions mais ne sera pas tenu de les suivre. Toutefois, s'il désire porter au tableau d'autres noms que ceux proposés, il devra prendre, au sujet de ces noms nouveaux, l'avis de la Commission. Cette procédure, que nous préférons à toute autre, aurait l'avantage de ne pas amoindrir le pouvoir hiérarchique du Préfet et en même temps de le mettre en garde contre une inscription injustifiée.

Quel droit résultera pour l'employé de son inscription au tableau? Il aura le droit, en cas de vacance,

d'être nommé dans l'ordre de son inscription à l'emploi pour lequel il est porté au tableau. S'il y est inscrit en première ligne, la première vacance lui appartiendra; si, au contraire, il n'y figure qu'au troisième ou quatrième rang, il devra attendre que ceux qui sont avant lui soient pourvus ou aient refusé l'emploi. Nous faisons donc au Préfet une obligation de suivre dans ses nominations l'ordre des inscriptions au tableau. On a parfois proposé un système contraire : il serait libre de nommer à la première vacance aussi bien le dernier que le premier inscrit. Sans prétendre que de parti pris le Préfet porterait son choix sur les derniers inscrits, il est préférable de ne pas lui laisser cette faculté qui, pour nous, ferait perdre au tableau une grande partie de sa valeur.

Afin que les intéressés soient fixés sur leur droit éventuel à une nomination au grade supérieur et puissent apprécier la régularité des inscriptions, le tableau d'avancement doit être porté à leur connaissance. Ils pourront en prendre communication au Secrétariat général.

Le tableau une fois établi serait valable pour une année entière. En cours d'année aucune inscription nouvelle ne serait effectuée, seules des radiations pourraient y être opérées par mesure disciplinaire. C'est à notre avis le moyen d'éviter toute surprise, les employés étant prévenus que seulement à une époque déterminée leur situation serait examinée à nouveau et que de cet examen pourrait résulter leur maintien au tableau ou leur radiation du tableau.

Si, pendant l'année au cours de laquelle ils figurent au tableau, des vacances viennent à se produire, ils auront le droit de prétendre à une nomination au grade supérieur.

Devront être mentionnés au tableau, d'abord les employés qui, par leur savoir et leur expérience, méritent un avancement de grade; ensuite ceux qui sont dignes d'obtenir une augmentation de traitement au choix. En vue de permettre au personnel de vérifier si le nombre des avancements de classe au choix n'a pas été dépassé, il est indispensable que cette dernière catégorie d'employés soit inscrite au tableau. Toute violation aux règles de l'avancement ainsi déterminée donnera lieu à des voies de recours. Il y aura par exemple motif légitime à pourvoi dans le cas où les employés inscrits au tableau ne rempliraient pas les conditions de stage exigées dans le grade inférieur, si le Préfet ne suivait pas l'ordre des inscriptions ou si, à plus forte raison, il nommait un employé ne figurant pas au tableau. Les intéressés à se pourvoir seraient non seulement les candidats inscrits au tableau, mais encore tous les employés aptes à y être portés. Suivant la jurisprudence adoptée pour les autres administrations où l'avancement est déjà réglementé, le Conseil d'Etat serait compétent pour connaître de ces recours qu'il serait désirable de voir jugés sans frais.

Les règles de l'avancement ainsi établies seraient susceptibles de répondre au vœu du personnel, tout en respectant l'autorité hiérarchique du Préfet.

§ 3. — *Suppression des allocations d'origine diverse payées à certains employés chargés de l'exécution de lois spéciales. — Suppression des gratifications.*

Nous avons vu que le dernier projet de loi prévoit la suppression des allocations d'origine diverse payées à certains employés chargés de l'exécution de lois spéciales (1). Au lieu de les répartir entre quelques privilégiés, il serait fait masse de ces différentes ressources, qui seraient affectées à la rémunération de tous les employés. Il semble bien que ce soit aussi le désir de la majorité du personnel, qui souvent ne s'explique pas les raisons d'une répartition particulière. A côté de leur traitement, les chefs de division et les chefs de bureau touchent à l'heure actuelle des sommes pouvant s'élever à un millier de francs pour rémunération d'un service qui n'est pas effectué en dehors des heures réglementaires de travail. Si, d'une part, l'application de lois spéciales procure aux employés bénéficiaires de ces allocations un surcroît de besogne, il faut conclure qu'ils doivent se décharger sur leurs collègues des autres occupations qui leur incombent. Si, d'autre part, ils peuvent assurer leur service courant tout en s'occupant de l'exécution des lois dont il s'agit, on ne s'explique pas pourquoi ils reçoivent une rémunération en plus de leur traitement. Il serait donc équitable d'en faire profiter le personnel tout entier. D'ailleurs, les sommes ainsi

(1) : Ravitaillement; contrôle des chemins de fer, services des enfants du premier âge, de l'assistance publique, de l'assistance aux vieillards; etc.

réunies permettraient, s'il était nécessaire, d'augmenter le nombre des employés, tandis qu'éparpillées comme elles le sont aujourd'hui, elles sont cause de mécontentement parmi ceux qui ne prennent pas part à la répartition.

De la suppression des gratifications

La somme à distribuer sous forme de gratifications provient, en général, de la différence entre les traitements payés en cours d'année aux employés et la somme totale allouée par l'Etat et le département pour la rémunération du personnel. Cette différence s'explique soit parce que des employés décédés ou démissionnaires n'ont pas été immédiatement remplacés, soit parce que les successeurs sont nommés à un traitement inférieur à celui des anciens titulaires. Parfois aussi, le Conseil général a voté un crédit spécial pour être réparti en gratifications. En principe, les gratifications devraient être accordées comme une récompense aux employés qui se sont particulièrement distingués par leur assiduité et leur travail. En fait, dans nombre de préfectures, tous les employés, sans distinction, reçoivent une gratification plus ou moins élevée, suivant leur grade. Lorsqu'il en est ainsi, le personnel est disposé à leur maintien. Mais quand, au contraire, une sélection est faite parmi les employés, leur suppression est plutôt désirée. Pour nous, les gratifications devraient être supprimées, quel que soit leur mode de répartition. Ainsi on évitera l'emploi de combinaisons propres à amener une augmentation de ces fonds et l'on fera cesser

les critiques inévitables en présence de certaines largesses faites, en somme, au détriment de l'Etat et du département. Si, pour les causes énumérées plus haut, il existe en fin d'année un excédent sur les crédits mis à la disposition du Préfet pour le paiement des traitements, cet excédent, suivant les cas, serait reversé dans la Caisse de l'Etat ou, comme l'indiquait déjà un Préfet, tomberait dans les fonds libres du département.

§ 4. — *De la majoration des traitements sous forme d'indemnités de résidence. — Des indemnités de famille.*

La première proposition de loi relative, en 1883, à l'amélioration de la situation des employés prévoyait des majorations d'un sixième aux traitements des chefs de division et des chefs de bureau de certains départements et arrondissements, et allouait des indemnités aux employés en résidence dans les villes importantes. Ces majorations et indemnités étaient accordées en raison du nombre des communes du département et de l'arrondissement ou de la population du département, de l'arrondissement et des villes sièges de l'administration. Le dernier projet de loi n'écarte pas le principe de semblables indemnités mais, avec le soin de les établir au Conseil général, en laisse la charge au département. Nous avons pensé que c'était là une sage mesure, la loi ne pouvant déterminer à l'avance toutes les causes qui peuvent amener, soit un surcroît de travail, soit une augmentation de la cherté moyenne de la vie. Con-

naissant la bienveillance des assemblées départementales à l'égard du personnel des bureaux, nous ne doutons pas du vote de ces allocations si, par suite de circonstances régionales ou locales, des employés étaient moins favorisés que leurs collègues des départements voisins.

Il a été aussi question de bonifier le traitement par des indemnités de famille plus ou moins élevées suivant le nombre des enfants à la charge de l'employé. Alors que, par la majoration ou l'indemnité de résidence, on veut compenser l'inégalité de traitement résultant pour l'employé de ce fait qu'il a un surcroît de travail ou qu'il est obligé de dépenser davantage pour ses propres besoins matériels, on désire, par l'indemnité de famille, introduire dans le ménage de l'employé la même aisance que s'il n'avait pas d'enfants ou tout au moins amoindrir la gêne provenant de l'existence d'enfants. L'employeur, pour nous, ne doit à l'employé que le prix de son travail; si, pour produire un travail dans une région déterminée, l'ouvrier est obligé de dépenser davantage que dans une autre région, le patron sera tenu d'élever son salaire. La valeur de ce travail ne sera pas augmentée du fait que l'ouvrier aura des enfants. Nous tirons de là cette conclusion que les indemnités de famille ne devraient jamais être prélevées sur les fonds affectés aux traitements, elles devraient faire l'objet d'un article spécial du budget départemental. L'administration, toujours pleine de sollicitude pour ses serviteurs dans le besoin, les accorderait sous forme de secours et après examen de la situation individuelle

de chaque intéressé. Poser en principe qu'un employé, parce qu'il a un certain nombre d'enfants, doit obtenir de plein droit une indemnité dont le montant serait fixé d'avance, toucher ainsi et pour ce motif un traitement supérieur à celui de ses collègues non chargés de famille, ne nous semble pas juste.

§ 5. — *De la retraite d'office. — De l'assurance contre le décès et l'invalidité.*

Dans le but de rajeunir les cadres, de « désencombrer la carrière », pour nous servir d'une expression courante, l'établissement d'une limite d'âge, variable suivant le grade, à partir de laquelle les employés seraient mis d'office à la retraite, a été souvent réclamé. Que devons-nous penser de la mise à la retraite d'office? Il en résulterait une lourde charge pour les caisses départementales surtout si, en même temps et comme conséquence de cette mesure, on diminuait le nombre d'années de service nécessaires pour faire valoir des droits à une retraite proportionnelle. De plus, la mise à la retraite d'office pourrait être nuisible au bon fonctionnement des bureaux. Sans doute, il est désirable que les employés arrivent le plus rapidement possible à un traitement convenable, mais n'obtiendrait-on pas ce résultat si la nouvelle organisation prévue par le dernier projet de loi était réalisée? Faut-il, sous prétexte de rajeunir les cadres, se priver des services d'un employé encore suffisamment valide et au moment peut-être où aucun candidat n'est apte à le remplacer? Pour nous,

nous continuons à penser qu'il est préférable de laisser au Préfet le soin de décider de l'heure de la mise à la retraite des employés.

Un des griefs exprimé contre le système des Caisse de retraite à forme tontinière est qu'en cas de décès ou d'invalidité survenus avant que l'employé ait des droits à faire valoir pour une pension, sa veuve ou lui-même perdra les retenues qui ont été opérées sur son traitement. Parmi les moyens proposés en vue de mettre fin à cette situation fâcheuse, les uns exigeraient des sacrifices pécuniaires trop considérables, les autres rempliraient insuffisamment le but recherché. Un seul nous paraît devoir retenir l'attention, c'est la constitution entre les employés d'une caisse d'assurances mutuelles. En cas de décès ou d'employé les retenues effectuées sur son traitement. La caisse serait alimentée par une cotisation annuelle validité, la caisse rembourserait à la veuve ou à l'employé proportionnelle au traitement de chaque intéressé. Nous supposons que les employés de toutes les préfectures et sous-préfectures en feraient partie, soit volontairement, soit, mieux encore, obligatoirement. Au début, pendant un temps à déterminer, l'Etat et les départements s'engageraient à verser à la Caisse une certaine somme pour lui permettre de faire face immédiatement à ses obligations. Ainsi constituée, la Caisse arriverait bientôt à se suffire avec les seules cotisations des membres participants et pourrait peut-être, au bout d'un délai relativement court, servir aux bénéficiaires une petite rente au lieu d'un capital montant des retenues.

Etant donné le nombre restreint d'employés, une Caisse d'assurances mutuelles entre le seul personnel d'un département ne paraît guère possible. A moins de trouver une Compagnie d'assurances qui, moyennant une prime allouée par le Conseil général et les employés, consente à assumer cette charge, on ne doit pas songer à résoudre le problème sans la coopération du personnel de toutes les préfectures et sous-préfectures.

§ 6. — *Des débouchés réservés au personnel.*

Comme quelques-unes de celles qui ont intéressé les employés, cette question perdra beaucoup de son importance le jour où le personnel aura un statut. Mais, auparavant, les employés faiblement rémunérés, devant attendre, par suite de la rareté des vacances, un temps assez long pour pouvoir être augmentés, ont demandé que certains emplois leur soient réservés dans d'autres administrations. Un décret du 9 octobre 1909, rappelé dans la première partie, reconnaît aux employés de préfecture et de sous-préfecture jouissant d'un traitement minimum de 2.500 francs l'aptitude d'être nommés, à titre exceptionnel, percepteurs de troisième classe. Les employés auraient désiré qu'un certain nombre de ces emplois leur fût expressément réservé. D'après la proposition de MM. Bastid et Liouville (1883), un sixième des emplois vacants de sous-préfets et de secrétaires généraux devait revenir aux chefs de division ayant postulé pour ces fonctions. Ce n'était pas pour nous une heureuse innovation, car s'il n'était pas permis de

douter des connaissances administratives et de l'expérience des chefs de division, on devait craindre qu'ayant déjà fourni une longue carrière, ils ne puissent montrer dans leurs nouvelles fonctions toute l'activité désirable. Au contraire, il paraissait fort raisonnable, comme l'indiquait une autre proposition, de nommer les chefs de division admis à la retraite conseillers de préfecture dans le département et de leur permettre de cumuler leur retraite avec le traitement de conseiller. Ces deux dernières propositions n'ont pas été reprises et, depuis, les auteurs d'autres projets ne se sont pas préoccupés d'assurer des débouchés aux employés qui auraient désiré abandonner la carrière. Il leur a semblé suffisant de prévoir des permutations de département à département en faveur des employés de valeur dont l'avancement sur place serait retardé, qui pourraient être ainsi nommés dans les départements où il y aurait pénurie de candidats. Avec l'établissement de traitements minima et de classes acquises automatiquement, cette dernière mesure tend à rendre inutile l'indication d'emplois qui seraient réservés au personnel des bureaux de préfecture. Ce personnel n'aurait désormais, pour nous, plus d'intérêt à les solliciter.

TROISIÈME PARTIE

DE LA SITUATION DU PERSONNEL DANS LE DÉPARTEMENT DE LA MEURTHE DE 1789 A 1872

Ce fut la loi des 22 décembre 1789 et janvier 1790, exécutée par la loi du 15 janvier, 16 février 1790 qui organisa l'administration départementale, après la suppression des provinces. Cette administration comprenait un Conseil élu de 36 membres et un Directoire de 8 membres choisi par le Conseil de département et pris dans son sein.

Le Conseil de département, répondant assez bien à notre Conseil général actuel, se réunissait une fois par an, à l'effet « de fixer les règles de chaque partie « importante de l'administration du département « et d'ordonner les travaux et les dépenses générales. »

Le Directoire du département, sorte de commission exécutive des délibérations prises par le Conseil de département, siégeait en permanence. Ses attributions étaient à peu près celles de l'Intendance et de la Cour des Comptes qui avaient été supprimées par la loi de 1790. Chaque année il devait rendre compte de sa gestion au Conseil de département.

Cette organisation fut modifiée une première fois par le décret du 14 frimaire an II. Le Conseil de département disparaissait et le Directoire était remplacé par une Commission de huit membres, qui fut nommée à Nancy par les représentants du peuple en mission : Lacoste, Baudot et Bar. Elle était seulement chargée de la répartition des contributions entre les districts, de l'établissement des manufactures et des travaux publics et de la surveillance des domaines nationaux. Toutes les mesures gouvernementales ou de salut public étaient prises par la Convention et les Comités révolutionnaires.

Une deuxième modification à la loi de 1790 fut apportée par la Constitution de l'an III. Les administrateurs du département, au nombre de cinq, furent élus à deux degrés, renouvelables chaque année par cinquième et révocables par le Gouvernement. Auprès d'eux, un commissaire du Gouvernement, nommé par le Directoire exécutif, veillait à l'exécution des lois (1).

Cet état de choses subsista jusqu'au 28 ventôse an VIII, date d'installation du premier Préfet de la Meurthe.

Sous les ordres du Directoire du département, de la Commission provisoire ou de l'Administration centrale du département, était placé un personnel d'employés que nous pouvons considérer comme l'origine du personnel des bureaux de la préfecture.

(1) DALLOZ, *Les codes annotés*, 1887, V : Département.
HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public*.

DE 1789 A L'AN VIII

*Origine du personnel des bureaux du Directoire
de département.*

Il résulte des documents que nous avons consultés aux Archives départementales que la plupart des employés de l'administration du Directoire provenaient de l'Intendance et de la Chambre des comptes (séance du Directoire du département du 14 mai 1792).

Conditions mises à l'admission dans les bureaux.

Il n'a pas été possible de déterminer quelles conditions de savoir ou de moralité étaient mises à leur admission dans les bureaux.

Le 10 janvier 1793, le Directoire du département, « après s'être fait rendre compte de toutes les pétitions, certificats de civisme, et d'idonéité présentés par les sujets aspirant à être employés à l'administration », procède à l'élection des chefs, sous-chefs et commis de bureaux. Cette élection était conforme au principe révolutionnaire; il nous paraît singulier de ne trouver trace de l'élection, comme mode de recrutement du personnel, qu'à partir de 1793. Il faut ajouter qu'à quelques exceptions près, les employés élus étaient déjà en fonctions avant le 1^{er} janvier 1793.

Parmi les conditions imposées au personnel, il faut signaler celle de ne pas faire partie de la « classe sujette à la première réquisition ». Très justement,

dans sa séance du 15 août 1793, le Directoire décide que, « dans le danger de la Patrie, il est important
« que les citoyens en état de porter les armes ne
« soient pas détournés du service militaire par l'em-
« ploi qu'ils pourraient trouver dans les établisse-
« ments publics et qu'il vaut mieux appeler aux
« places tranquilles et pacifiques des pères de fa-
« mille, des personnes âgées ou peu propres au mé-
« tier de la guerre ».

En conséquence, les citoyens de la « classe sujette à la première réquisition » ne furent pas admis dans les bureaux.

Le 17 brumaire an II, la Commission révolutionnaire de Nancy crut devoir rappeler au Directoire l'engagement qu'il avait pris en août 1793.

Les employés semblent d'ailleurs avoir rempli leur devoir envers la Patrie. Non seulement l'administration provisoire du département, qui avait été nommée par le Comité de surveillance de Nancy (1), en exécution de l'arrêté des représentants du peuple Lebas et Saint-Just, constate que les bureaux avaient été désorganisés « par le départ pour les frontières

(1) P. 351. La loi du 17 septembre 1793 consacrant l'existence de tous ceux de ces comités qui existaient à cette date, édicta que « les comités de surveillance établis d'après le décret du 21 mars dernier, ou ceux qui leur ont été substitués, soit par les arrêtés des représentants du peuple envoyés près les armées et dans les départements, soit en vertu des décrets particuliers de la Convention nationale, sont chargés de dresser, chacun dans son arrondissement, la liste des gens suspects, de décerner contre eux les mandats et de faire apposer les scellés sur leurs papiers ». La force armée était mise à la disposition de ces comités, qu'on appela dès lors, en général, Comités révolutionnaires.

(*Histoire politique de la Révolution française. Origines et développement de la démocratie et de la République, 1789-1804*, par A. AULARD, professeur à la Faculté des lettres de l'Université de Paris.)

« des citoyens dans le cas de la première réquisition
« qui y étaient employés », mais encore, dès le 11
« août 1792, des employés sont signalés pour le zèle
qu'ils ont apporté « à voler à la défense de la Patrie ».

Des garanties exigées du personnel.

Des garanties étaient exigées au point de vue politique. Tous les commis devaient prêter le serment civique devant le Directoire (19 avril 1792). Après le coup d'Etat du 18 brumaire an VIII, une loi du 25 brumaire ordonna de nouveau la prestation du serment civique de tous les fonctionnaires. L'administration centrale du département admit au serment, sur leur demande, les employés dans les bureaux.

En outre, pour conserver leur place, les employés devaient produire un certificat de civisme qui leur était délivré par les sociétés populaires (1). Enfin l'administration du département de la Meurthe reconstituée, par arrêté des représentants du peuple

(1) Les Sociétés populaires ou jacobines, ce sont les anciens amis de la Constitution, jadis bourgeois, aujourd'hui démocrates, montagnards, sans-culottes, sectateurs ardents des idées d'égalité et d'unité. Fort peu de ces sociétés avaient été girondines. Le Gouvernement fit en sorte qu'il n'y restât pas un seul élément fédéraliste. Une circulaire du Comité de Salut public (16 pluviôse an II) leur enjoignit de s'épurer elles-mêmes, et le décret du 27 germinal suivant en exclut les ex-nobles et les étrangers. Elles devinrent le foyer, tout à fait pur et très ardent, de la démocratie... Le décret du 14 frimaire an II fit des Jacobins dans toute la France les électeurs et les épurateurs des fonctionnaires. Dans cette circulaire du 16 pluviôse, où le Comité prescrivait aux sociétés de s'épurer, il leur disait que la Convention les appelait « en communauté de soins, en partage d'efforts pour asseoir sur d'inébranlables bases l'édifice du Gouvernement révolutionnaire ». Il leur demandait de désigner de bons fonctionnaires, et il ajoutait : « Vous êtes la pépinière où la République ira les chercher » (p. 349).

Histoire politique de la Révolution française. Origines et développement de la démocratie et de la République, 1789-1804, par A. AULARD, professeur à la Faculté des lettres de l'Université de Paris.)

Lacoste, Baudot et Bar (28 pluviôse an II), en même temps qu'elle procédait, le 28 germinal an II, à l'épuration du personnel (1), invitait tous les commis à se faire recevoir à la Société populaire « pour y puiser dans son sein les principes dont doivent être animés tous les vrais amis de la liberté et de l'égalité ».

Ainsi prestation du serment civique, certificat de civisme, admission à la Société populaire de Nancy, telles étaient les garanties exigées au point de vue politique du personnel pendant la période révolutionnaire.

On voit d'ailleurs les employés adhérer à toutes les adresses votées par l'administration du département à la Convention nationale. Qu'il s'agisse de féliciter la Convention après les journées des 31 mai, 1^{er} et 2 juin, d'approuver le décret par lequel cette assemblée avait proclamé l'existence de l'Être suprême et l'immortalité de l'âme, d'exprimer « leur reconnaissance » à la Convention après la chute de Robespierre (9 thermidor an II), d'acquiescer à la fermeture de la Société des Jacobins, les commis s'empressent de demander que leurs signatures soient jointes à celles des administrateurs (2).

De même ils prennent part à toutes les fêtes révolutionnaires où une place leur est assignée et notam-

(1) Il est à remarquer que M. Malriat, premier secrétaire général du département de la Meurthe, nommé par le Premier Consul, fut exclu des bureaux à la suite de cette séance d'épuration. Il était accusé de n'avoir pas la confiance publique, d'être aristocrate, d'avoir des liaisons avec les fédéralistes, proscrits, etc.

(2) Il nous paraît intéressant de donner ci-après le texte de deux adresses envoyées à la Convention nationale par les administrateurs

ment à l'anniversaire de la « punition du dernier roi des Français ».

De la surveillance des bureaux. Du Secrétaire général

A la tête des bureaux se trouvait le Secrétaire général nommé à l'élection, par les Administrateurs du département (loi du 19 vendémiaire an IV). Plusieurs arrêtés réglementent ses attributions.

du département de la Meurthe et auxquelles avaient adhéré les employés de bureau.

Séance du 9 prairial, an 2^e de la République française, une, indivisible et démocratique.

« Sonini, chargé, par arrêté du 6 de ce mois, de rédiger une adresse à la Convention nationale sur le décret solennel par lequel elle a proclamé l'existence de l'Être suprême et l'immortalité de l'âme, en a présenté le projet qui a été adopté à l'unanimité ainsi qu'il suit :

« Les administrateurs du département de la Meurthe à la Convention nationale.

« Législateurs,

« L'idée d'un Dieu est aussi ancienne que le monde parce que le monde en atteste l'existence. Elle doit être simple, elle doit être pure cette idée, comme l'être qui l'inspire; telle elle fut dans les premiers âges de l'univers.

« Dès que le despotisme, ce fléau désolateur, vint à infecter la terre, la porte fut ouverte à tous les genres d'imposture et la morale publique fut corrompue.

« La superstition, le plus ferme appui de la tyrannie, par des dogmes absurdes, des cérémonies bizarres, dégradait l'humanité; des temples élevés à la divinité semblaient poser des bornes à son immensité, tandis que l'encens brûlait sur des autels où on ne craignait pas de la travestir.

« L'heureuse révolution, qui avec nos chaînes a fait tomber d'antiques préjugés, avait été dès longtemps préparée par la philosophie, dont le flambeau la dirigeait encore. A sa lueur, que le génie de la liberté répandait au loin, le cruel fanatisme, les absurdités de la superstition disparurent comme l'ombre; des enceintes trop longtemps livrées au charlatanisme des prêtres furent dédiées à la raison, et, dans ce changement subit, les bons esprits, les vrais philosophes ne virent qu'une consécration aussi naturelle que désirable à la raison éternelle, à la Divinité.

« Ce n'était pas ainsi que l'entendaient les plus hardis comme les plus adroits contre-révolutionnaires; la raison humaine, si limitée, si faible, si chancelante, était leur idole. Ils professaient hautement le monstrueux système de l'athéisme; en outrageant la nature qui les repoussait de son sein, ils s'élevaient audacieusement contre l'une de

D'une façon générale, il est chargé « de la surveillance, de la police et de la bonne tenue des bureaux. Il veillera à ce que les commis se trouvent exactement à leur poste et remplissent les devoirs qui leur sont imposés. Il doit rendre compte tous les mois à l'administration de l'état des travaux, être prévenu des absences des chefs, sous-chefs et expéditionnaires et signaler à l'administration toutes les négligences.

vos lois les plus sublimes par laquelle vous mettez à l'ordre du jour l'exercice de la vertu qui n'est qu'une émanation de la Divinité.

« La mort, si l'on en croyait ces êtres trois fois pervers, était l'abîme du néant, les scélérats ! ils enlevaient à l'homme juste la pensée encourageante et consolatrice de survivre à une dénouille périssable ! ils ravissaient au malheur l'espoir d'un avenir paisible ! ils redoutaient pour eux-mêmes l'immortalité à laquelle ils avaient tant de droits, celle des forfaits ! par ce plan de corruption que l'enfer leur aurait disputé, ils prétendaient détruire le germe de toutes les vertus, rompre les liens de la sociabilité, avilir la nation française aux yeux de l'univers, rendre les lois sans vigueur, les hommes sans mœurs comme sans principes et rétablir un règne de fer au milieu de la confusion et du désordre.

« Les chefs de cette conjuration inouïe ont été frappés par le Glaive de la Loi, périssent tous ceux qui tenteraient de les imiter !

« Législateurs, en proclamant solennellement l'existence de l'Être suprême et l'immortalité de l'âme, vous venez de venger la nation outragée, vous venez de mettre le comble à vos travaux incomparables ; vous venez enfin de décréter l'immortalité de vos noms et de la reconnaissance du peuple français. »

.....
Les commis des bureaux de l'administration, instruits de l'adresse que les administrateurs envoyaient à la Convention nationale, sont venus en masse à la séance pour manifester leur adhésion à cette adresse et se sont empressés de joindre leurs signatures à celles des administrateurs dont ils partagent les sentiments républicains.

Séance du 13 thermidor an II.

On lit une lettre de Nozan qui annonce l'attentat horrible projeté contre la Patrie par Robespierre, Couthon, Saint-Just et autres conspirateurs ; à ce récit tous les administrateurs frémissant d'indignation de l'abîme dans lequel ces scélérats ont voulu plonger avec la République la Convention nationale et, pénétrés d'admiration pour le courage héroïque qu'ont montré dans cette circonstance périlleuse les représentants restés fidèles à la cause du peuple, ont, d'un mouvement spontané, voté et arrêté une adresse de félicitations à la Convention nationale, laquelle serait portée par un courrier extraordinaire pour lui faire connaître avec le plus de célérité, mais trop tard encore au gré de leur désir, l'expression de leurs sentiments. Sonini, chargé de la rédaction, en a présenté le projet suivant adopté à l'unanimité :

De son côté, chaque chef de bureau avait la surveillance de son bureau : « Il divisera le travail entre les sous-chefs et expéditionnaires et en sera responsable, les sous-chefs et commis exécuteront ponctuellement ce qui leur sera prescrit par les chefs de bureaux ».

Les heures d'entrée et de sortie des bureaux sont réglementées à différentes reprises. Elles furent, pendant la période révolutionnaire, presque toujours établies ainsi qu'il suit : en hiver comme en été de neuf heures à une heure de l'après-midi, de trois heures à sept heures.

A partir du 4 brumaire an VII, une feuille de présence doit circuler dans les bureaux, soir et matin, aux heures d'entrée et de sortie (1).

« LIBERTÉ. ÉGALITÉ.

« Représentants du Peuple français,

« C'est au moment où nos armées guidées par la victoire portent la terreur au milieu des tyrans et de leurs satellites; c'est au moment où des chants de triomphe se font entendre sur tous les points de la France, que de nouvelles tentatives se sont dirigées contre la liberté qui en a fait son séjour chéri. Et par qui ces tentatives ont-elles été conçues ? par des hommes qui, sous le dehors de la vertu, cachaient les méditations profondes du crime; par des hommes qui, par une longue habitude de l'hypocrisie, abusant du langage de la justice et de la probité, s'étaient acquis une immense popularité et une redoutable influence sur les affaires publiques. Mais non, la liberté c'est un colosse qu'une heureuse et étonnante révolution a implanté sur le roc de la Montagne; il ne sera pas ébranlé, tant qu'il sera entouré des habitants purs et énergiques de ce roc politique et indestructible.

« Nous avons frémi d'indignation au récit des dangers qu'avec vous a courus la Patrie, et notre âme est pénétrée d'admiration et de reconnaissance pour l'intrépide magnanimité avec laquelle vous l'avez encore sauvée.

« L'expression de nos sentiments ne peut vous arriver assez tôt au gré de nos desirs. Comptez, citoyens législateurs, sur notre attachement inviolable à la Convention nationale. Nous portons également une haine implacable aux tyrans et aux traîtres et nous n'avons comme vous qu'un seul cri : « Mourons ou sauvons la République !... »

Les commis des bureaux de l'administration se sont empressés de joindre leurs signatures à celles des administrateurs dont ils partagent les sentiments républicains.

(1) Règlement concernant la tenue des bureaux du 7 germinal an II.

L'administration du département veille à ce que les prescriptions de ses arrêtés au sujet de la disci-

Les bureaux seront sous l'inspection du secrétaire général. Chaque chef de bureau aura la surveillance de son bureau. Il divisera le travail entre les sous-chefs et expéditionnaires et en sera responsable, les sous-chefs et commis exécuteront ponctuellement ce qui leur sera prescrit par les chefs de bureaux. Le chef de bureau tiendra la main à ce que chacun se rende à l'ouvrage aux heures qui seront indiquées et préviendra le secrétaire général de toutes les absences ou négligences. Les chefs, sous-chefs et expéditionnaires qui auront besoin de s'absenter pour quelques jours en obtiendront l'autorisation de l'administrateur sous les ordres duquel ils travaillent, à charge d'en prévenir le secrétaire général.

Chaque bureau doit apporter le plus grand soin dans l'arrangement des papiers qui lui sont propres, de manière qu'ils soient classés avec ordre et qu'on puisse y recourir avec facilité, les registres et papiers devenus inutiles pour le travail courant seront remis aux archives.

1° Indépendamment des affaires courantes, les chefs de bureaux tiendront un registre particulier formant inventaire pour tous les papiers et lettres qui doivent rester en dépôt dans leurs bureaux.

2° Aucune pièce déposée au bureau n'en sortira qu'il n'en soit tenu note sur un registre particulier. Le chef veillera à ce qu'elle soit exactement rétablie, les papiers ne pourront être confiés qu'aux administrateurs et secrétaire général; hors de là il sera fait des expéditions des papiers demandés.

3° Les chefs de bureau tiendront la main à ce que tous les registres soient cotés, signés et paraphés, aucune affaire ne sera enregistrée dans les bureaux qu'elle ne l'ait été au secrétariat général.

4° Les pièces des affaires décidées ne seront jamais remises aux parties, mais envoyées au Directoire du district.

5° Les pièces ne pourront être renvoyées que lorsque les arrêtés seront revêtus de la signature de la majorité des membres du Directoire et de celle du secrétaire général. Les commis seront avertis par le son de la cloche du moment de la signature et, à moins d'une affaire très pressante et jugée telle par l'administrateur du bureau, ils ne pourront interrompre la séance pour faire signer.

Aucune affaire ne sera apportée à la séance pour être soumise à la délibération si elle n'est revêtue de l'avis du district, et avant que l'administrateur n'en ait fait l'examen dans ses bureaux.

6° Aucun commis ne présentera à la signature une délibération qu'elle n'ait été signée de l'administrateur du bureau dont elle sort; aucune lettre ne sera également présentée à la signature du président sans être approuvée par l'administrateur et marquée de la lettre initiale de son nom.

7° Chaque chef de bureau veillera sous sa responsabilité à ce qu'il n'y ait aucune dilapidation dans les fournitures de papier, plumes, cire et autres objets.

8° L'on entrera en hiver comme en été au bureau le matin avant neuf heures et l'on en sortira à une heure après-midi.

9° On entrera l'après-midi avant trois heures et l'on ne sortira qu'après sept heures.

Une personne de chaque bureau restera tous les jours de séance

pline intérieure soient observées. Elle fait appeler, devant elle, les commis en faute et prend contre eux, en cas de récidive, telle mesure disciplinaire que comporte la situation.

Les employés ne peuvent d'ailleurs ignorer les règlements qui les concernent et les devoirs qui leur incombent; à l'intérieur des bureaux sont affichés les arrêtés relatifs au personnel, les droits de l'homme et l'acte constitutionnel de la République française.

Des attributions du Directoire du département et de leur répartition entre les bureaux. — Du nombre des employés.

Les attributions du Directoire du département sont celles de l'Intendance et de la Chambre des Comp-

le soir ou le matin jusqu'à ce qu'elle soit levée. Ceux qui ne se trouveront pas aux heures fixées seront d'abord rappelés à l'ordre et renvoyés en cas de récidive.

Les décadis seront jours de vacance; cependant il y aura toujours deux personnes, dont un expéditionnaire, aux heures ci-dessus désignées qui se tiendront au département. Chaque bureau, à tour de rôle, fournira les deux personnes. Le secrétaire général sera prévenu la veille de ceux qui devront garder le bureau le lendemain.

Tous les nonidi au soir, chaque chef de bureau sera tenu de remettre au secrétaire général le compte décadaire de son bureau; le secrétaire général fera connaître à l'administration le primidi ceux qui seront en retard. Le compte général par décade sera envoyé au plus tard le quartidi.

Tous les nonidi au soir, chaque chef de bureau sera tenu de remettre au secrétaire général de l'assiduité et du travail de ses sous-ordres. Ils seront responsables de leur négligence ou retard quand ils n'en auront pas prévenu.

Le secrétaire rendra compte général tous les mois à l'administration.

Quoique les bureaux soient séparés et destinés à un travail particulier cependant tous ne forment qu'une seule famille et ils doivent s'entr'aider et s'occuper en toute occasion et indistinctement à tout le travail afin qu'aucune partie ne soit négligée ou trop arriérée; c'est à ce zèle que l'administration reconnaîtra leur patriotisme et leur amour du bien public.

tes (1). Elles sont réparties, en 1792, entre dix bureaux comprenant 41 employés; en 1793, ce nombre d'employés n'était plus que de 31, avec neuf bureaux; le 11 frimaire an II, de 34 avec onze bureaux; le 27 pluviôse an III, il ne subsiste plus que six bureaux et 22 commis. La loi du 1^{er} ventôse an III réduisait le nombre des administrateurs du département à 5,

(1) *Séance du 5 août 1790 du Directoire du département.*

M. le Président ayant rendu compte du travail de MM. les Commissaires, nommés pour la division des différents objets d'administration et leur répartition entre les membres du Directoire pour en faire l'instruction et ensuite le rapport au Directoire, le plan de MM. les Commissaires a été examiné, discuté et accepté par chacun des membres du Directoire; ce plan comprend les sept divisions suivantes, rappelées dans l'ordre du tableau des membres du Directoire qui en sont les rapporteurs.

Première division. — M. HENRY.

L'administration des bois, les salines, la caisse des domaines et bois, les frais de l'administration du département, surveillance et emploi des fonds de la caisse des bois et de ceux destinés à l'administration du département, les impositions indirectes et la contribution patriotique.

Seconde division. — M. FISSON.

La police générale, sûreté et bien publics et tout ce qui concerne les arts, les manufactures, le commerce, l'agriculture, les blés et approvisionnements, les ateliers de charité, la police des mendiants et vagabonds, les hôpitaux, maisons d'enfants trouvés, maisons d'arrêt et correction, secours de bienfaisance publique, surveillance, emploi et service des gardes nationales selon les décrets de l'Assemblée nationale sanctionnés par le roi.

Troisième division. — M. GRANDJEAN.

Domaines nationaux, traitement et pension des ministres du culte, les ecclésiastiques et religieux des deux sexes, ce qui comprend la vente, l'administration et régie des biens nationaux, la liquidation de l'avenir de chaque ecclésiastique et des personnes attachées au service divin, tout ce qui concerne le paiement et la réunion des religieux en une maison pour ceux qui en feront l'option. Les dettes des ecclésiastiques, celles des corps, communautés ecclésiastiques, les soumissions des municipalités relativement à l'acquisition des domaines nationaux.

Quatrième division. — M. l'abbé CHATELIN.

Les impositions, les impositions principales et accessoires, prestation des routes, les six derniers mois de 1789 des ci-devant privilégiés à répartir en moins imposés sur les anciens contribuables. La confection des rôles, leur recouvrement, perception et versement des imposi-

pareille réduction fut apportée à celui des bureaux. De même, il parut nécessaire de réduire le personnel, avec comme indication de « conserver de préférence des pères de famille », des hommes mûrs au fait des affaires, des défenseurs de la patrie, intelligents, que leurs blessures mettent hors d'état de la servir dans les armées et de donner à « ceux des commis qui seraient dans le cas de se retirer un délai suffisant pour leur faciliter les moyens de se pourvoir et

tions. Inspection des Caisses où elles sont versées, surveillance des recettes et des bordereaux qui doivent être tenus, chacune des demandes formées par les districts, municipalités et contribuables en décharge, réduction, remise ou modération.

Cinquième division. — M. FOISSAC.

Les travaux publics, ponts et chaussées, ouvrages d'art et canaux et autres ouvrages publics, emploi des fonds destinés à ces objets, construction des chemins vicinaux, fortifications, artillerie et génie.

Sixième division. — MM. HAILLECOURT et PAGNOT.

Les municipalités de ville et de campagne, leur organisation, réunion au département, leurs procès, contestations, affaires, comptes, partage de commune, administration des biens communaux, délits dans l'administration, dépenses, méus champêtres, dettes.

Septième division. — M. MOLLEVANT.

Reconstructions, réparations des bâtiments et usines nationaux, des églises et presbytères, plans, devis, adjudication, procès et contestations à ce sujet, liquidation et rachat des droits féodaux dépendant des biens, usines et biens nationaux; liquidation et remplacement des dixièmes inféodés, procès et contestations sur ces objets. Casernement, logement de troupes, étapes, convois et lits militaires, vivres, habillement et solde des invalides.

Il a été arrêté que toutes les demandes, requêtes, pièces et instructions relatives aux différentes affaires seraient déposées au greffe du département, et que l'apport en serait annoté sur le registre destiné à chaque district; qu'ensuite de la distribution qui sera faite de chaque affaire selon les divisions énoncées cy-dessus, chacun des membres du Directoire qui s'en trouve ainsi chargé pourra seulement rendre les ordonnances de communication, renvoi et instruction pour mettre chaque affaire en état d'être rapportée dans la séance du Directoire auquel le rapporteur soumettra un projet de décision et d'ordonnance sur chacune des affaires de sa division, lesquelles seront signées par le secrétaire greffier.

Il a été également arrêté que les affaires qui n'appartiendront à aucune des divisions, ou qui se rapporteraient à plusieurs à la fois seraient distribuées par M. le Président, ainsi que toutes les affaires, dans les cas d'empêchement ou d'absence des membres du Directoire qui en sont chargés.

de se déterminer pour un tout autre état qui pourra leur convenir ».

Enfin, l'administration fixait, par arrêté du 15 frimaire an VI, à 31 le nombre de ses employés avec sept bureaux (bureaux : d'administration civile, militaire, des contributions, des établissements publics, des domaines nationaux réunis, du secrétariat et du commissaire).

*Du contrôle de l'administration sur le travail
des employés.*

Par différentes mesures, telles que l'organisation d'un bureau de correspondance générale (1), elle

(1) *Séance du 5 nivôse an II.*

L'administration délibérant sur le plan d'organisation d'un bureau de correspondance générale du département qui lui a été présenté a unanimement arrêté.

ARTICLE PREMIER

Le secrétaire général, en ouvrant les dépêches, aura soin de séparer les lettres de correspondance des pétitions; il textuera ces lettres du nom de la partie administrative qu'elles concerneront; il textuera de même les pétitions.

ART. 2

Les pétitions seront enregistrées comme cela se pratique actuellement, c'est-à-dire par districts, et envoyées dans les bureaux qu'elles concernent.

ART. 3

Le secrétaire général donnera lecture des lettres à la première séance de l'administration et les enverra ensuite au bureau général de correspondance.

ART. 4

Il y aura dans le bureau pour l'enregistrement des lettres autant de registres qu'il y a de parties administratives et un registre particulier pour les affaires générales d'administration desquelles il demeure chargé.

ART. 5

Chacun de ces registres sera composé de 5 colonnes (1^{re}, n° de l'enregistrement; 2°, date de la lettre, celle de sa réception et le lieu de départ; 3°, le nom de la personne ou de l'autorité qui l'aura souscrite; 4°, l'extrait de l'objet renfermé dans chaque lettre; 5°, la date et l'extrait de la réponse).

ART. 6

L'enregistrement fait, le chef de bureau de correspondance conser-

s'assure un contrôle effectif sur le travail de chaque bureau, désirant se rendre compte de l'état de l'instruction des affaires soumises à ses délibérations et avoir, chaque année, une vue d'ensemble sur toutes les matières qui ont pu être traitées. Répondant aux instructions du ministre de l'Intérieur, elle fait rédiger tous les mois, par chaque bureau, « un tableau politique du département et une analyse des opérations administratives », chacun en ce qui les con-

vera pour y répondre les lettres d'administration générale et distribuera sans retard toutes celles qui regardent spécialement les bureaux particuliers.

ART. 7

Il y aura dans chaque bureau un registre séparé semblable à celui tenu au bureau général de correspondance.

ART. 8

Tous les nonidis, chaque chef de bureau remettra à celui de correspondance un état de celle qui aura été tenue, sur les lettres reçues pendant la décade et même sur celles antérieures qui auraient souffert quelque retard; deux colonnes suffiront pour présenter ce détail, la 1^{re} portera le n^o de la lettre reçue, la 2^e, la date et l'objet de la réponse dont la transcription sera faite sur-le-champ en marge de l'inscription première.

Il remettra aussi au bureau de correspondance une note détaillée des décisions générales qui auraient pu être prises sur la partie d'administration qui le concerne.

ART. 9

Le secrétaire général remettra de même au bureau de correspondance l'extrait des délibérations prises par l'administration sur des objets généraux afin de mettre le Président à portée d'envoyer à la fin de chaque mois l'analyse du travail du département conformément à l'article 10 de la section 2 de la loi du 14 frimaire.

ART. 10

Le chef de bureau de correspondance sera chargé, sous la surveillance du président, de faire chaque année l'analyse générale des opérations du département; cette analyse sera soumise à l'approbation de l'administration, le primidi de la première décade du mois suivant.

ART. 11

Le bureau de correspondance sera chargé de l'enregistrement et de l'envoi des lois, des arrêtés qui pourraient être pris pour leur exécution et de la réquisition et surveillance particulière dans la partie d'exécution confiée au département.

ART. 12

Ce bureau sera composé d'un chef, sous-chef et quatre commis aux écritures.

cerne (1) (Administration centrale du département, 27 prairial an VI).

Des traitements.

Sur la proposition du Directoire, le crédit affecté au traitement du personnel était voté par le Conseil du département. Dès le 13 novembre 1792, le Directoire, constatant que certaines dépenses d'adminis-

(1) *Séance de l'administration centrale du département du 27 prairial an VI de la République*, p. 214.

...Le commissaire du Directoire exécutif a démontré à l'administration que, chargé par le ministre de l'Intérieur de lui transmettre tous les mois un tableau politique du département et une analyse des opérations administratives, il est nécessaire que chaque bureau lui remette, le 29 de chaque mois, une analyse des principaux arrêtés d'intérêt général qui ont été pris.

Il a présenté la série des questions auxquelles on devra répondre :

1° De la part du secrétaire en chef une analyse des arrêtés intéressants pris pendant le mois et retenus au seul registre des séances;

2° Bureau d'Administration : Quelles sont les mesures de police administrative prises pendant le mois ? Quels en sont les motifs et les résultats ? Quelle est la tenue de la police champêtre ? Quelle est la situation des maisons d'arrêt, de détention, de justice ?

3° Bureau des Travaux publics : En quels objets consiste principalement le commerce du département ? Quelle est son activité ? Quelles sont les principales manufactures et usines ? Quelle est leur activité ? Indication des foires principales et de leur objet particulier; quelle est la situation de l'agriculture ? Récolte-t-on habituellement au delà de la consommation du département ? les prairies artificielles, les plantations prennent-elles faveur ? Quelle est la situation générale des hospices ? où en est l'exécution des lois qui les concernent ? Quelle est la situation particulière de la maison de répression ? Indication des eaux minérales et thermales du département. Les indigents sont-ils encore envoyés à ces eaux. Est-ce aux dépens du trésor public, ou sur des fonds jadis affectés à cet objet, ou quels obstacles s'y opposent ? Situation des routes et chemins vicinaux, mesures prises pour leur restauration, résultat de ces mesures. Situation de l'école centrale, des écoles primaires. Si la surveillance prescrite sur ces écoles et celles particulières s'exerce. Quelles sont les dispositions prises pour accélérer la mise en activité des nouveaux poids et mesures et du calendrier républicain, surtout de ce dernier objet ? Epidémies, épizooties, moyens employés contre. Nombre rapproché des bêtes à cornes enlevées depuis le règne de l'épizootie. Situation du haras.

4° Bureau des Domaines nationaux : Les domaines nationaux sont-ils bien et exactement administrés par les préposés de la régie nationale dans ce département ? Pour quelle somme à peu près en reste-t-il à vendre ? Quelle somme à peu près est à recouvrer sur ceux vendus ?

tration devaient être payées par le Trésor public, demande le remboursement de ces frais, satisfaction lui est donnée par le ministre des Contributions publiques en ce qui concerne le bureau de l'émigration. Nous constatons, à cette époque, que les traitements varient entre 1.200, 800 et 500 livres.

Des classes.

Le 4^e jour des sans-culottides an II, deux classes sont établies pour les chefs, sous-chefs et expéditionnaires.

Les appointements des chefs de la première classe sont portés à 2.000 livres, ceux de la 2^e classe à 1.800. Les sous-chefs de la première classe ont 1.600 livres, ceux de la 2^e, 1.400. Les expéditionnaires de première classe 1.200 livres, ceux de 2^e, 1.000. Les surnuméraires ont une indemnité proportionnée à leur travail; le traitement des garçons de bureau est porté à 1.200 livres.

La loi du 19 fructidor an II avait décidé que tous les frais d'administration des départements feraient dorénavant partie des dépenses générales de la République. Puis celle du 29 prairial an III avait prescrit de réduire, suivant certaines règles, le nombre des

Situation et activité des salines. Situation des forêts; sont-elles bien gardées? La composition des agences forestières, des gardes, etc., est-elle satisfaisante?

Quant aux autres bureaux, un simple compte de ce qu'il s'y sera passé pendant le mois sera suffisant; on ne comprendra dans ces comptes que les déterminations qui ont pour objet l'administration générale.

L'administration accueillant les réquisitions du commissaire a ordonné que, le 29 de chaque mois, il sera remis par les différents bureaux le compte analytique par lui demandé.

L. 95 du 1^{er} messidor an VI au 5^e jour complémentaire an VI de la République française.

L. 96 du 1^{er} vendémiaire an VII au 17 nivôse an VII.

employés. Ceux des commis supprimés recevaient, à titre d'indemnité, un mois de leur traitement et la moitié de ce même traitement le mois suivant (1).

La loi du 4 pluviôse an III accordait aux employés des indemnités proportionnelles à leur traitement mensuel, 6/10 pour 200 livres, 7/10 pour 150 livres, 8/10 pour 100 livres, 9/10 pour 75 livres. Ainsi, le traitement des expéditionnaires du département de la Meurthe était porté à 180 livres par mois.

Puis, la Convention ayant adopté pour base des traitements des fonctionnaires publics la valeur du prix des grains, l'administration propose de prendre la même base pour la fixation du traitement des commis et son arrêté devait être soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur (4 frimaire an IV).

Enfin, le 15 brumaire an VI, nous constatons que le traitement des chefs de bureau est fixé à 1.500 francs, celui des sous-chefs à 1.200 francs, des expéditionnaires à 1.000 et à 800 francs.

Il était interdit de réunir deux traitements ou une pension publics, à moins que les deux réunis n'excèdent pas 1.000 livres. En résumé, pendant la période révolutionnaire, les traitements des employés étaient payés sur les fonds du trésor public, les comités d'administration civile et des finances exercent leur contrôle sur le nombre et le traitement des employés, les arrêtés y relatifs sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Tout en s'assurant que le personnel n'excédera pas les besoins du service et

(1) Le 27 pluviôse an IV, les employés supprimés reçoivent, à titre d'indemnité, leur traitement pendant trois mois, à charge par eux de justifier qu'ils n'ont pas d'autre emploi ni d'autre traitement.

sera réduit au strict minimum, la Convention se préoccupe de faire attribuer à chacun un traitement convenable et autant que possible en rapport avec la cherté des vivres dans chaque département.

Telle fut la situation du personnel de 1789 au 28 ventôse an VIII, date d'installation par l'administration centrale du département du « citoyen » Marquis, ex-constituant, nommé, par arrêté du Premier Consul du 12 ventôse, Préfet « général » du département de la Meurthe.

DE L'AN VIII A 1872

Pendant une période de plus de vingt années, de l'an VIII à 1820, nous sommes dépourvus de documents sur notre sujet.

Du stage.

D'arrêtés pris entre 1820 et 1825 il ressort qu'un stage de quelques mois (trois mois en 1825) est imposé aux expéditionnaires avant d'être titularisés dans leurs fonctions.

Du concours.

En décembre 1849, un concours qui ne semble pas avoir été renouvelé, au moins jusqu'en 1872, pour les employés à cette date du département de Meurthe-et-Moselle, fut institué en vue de la nomination à des emplois d'expéditionnaires. Rien n'indique quelles furent les conditions et les matières de ce concours.

De l'avancement.

Pour la première fois, vers la fin de 1840 apparaît

un commencement de réglementation relatif à l'avancement. Autant que possible, les vacances aux postes supérieurs devaient être remplies par les employés des grades inférieurs avec cette restriction qu'à l'ancienneté se joindraient la capacité et l'assiduité. Plus tard (1850), sous réserve de cas exceptionnels, deux années de service dans le même emploi furent exigées pour prétendre obtenir de l'avancement ou une augmentation de traitement. Les chefs de division (1852) furent chargés, chaque année, de présenter au Préfet un rapport sur les droits à l'avancement de leurs subordonnés.

Des fautes disciplinaires.

Les fautes disciplinaires prévues étaient, notamment, l'indiscrétion et la communication de pièces ou de dossiers à des personnes étrangères au service sans autorisation du Préfet. Ces fautes pouvaient d'abord être punies d'une retenue sur le traitement pour la caisse des pensions, du rappel de l'employé dans une classe inférieure (1840), ensuite du renvoi de l'employé (1854). Le Commissaire du Gouvernement de la République qui, en 1848, avait reçu des plaintes sur la négligence ou l'indiscrétion des employés, leur rappelle ces prescriptions.

Des attributions et de leur répartition.

Nous ne nous étendrons pas sur la répartition des attributions entre les bureaux de la préfecture de la Meurthe. Nous nous contenterons de signaler que, par suite de l'augmentation de la compétence des

Préfets, des emplois de chefs de division furent créés en 1852. Chaque division comprenait deux bureaux, leur nombre fut porté à trois en 1853.

Du fonds d'abonnement. — De la Caisse des retraites départementale.

Deux améliorations importantes furent accomplies au cours de la période que nous étudions : l'ordonnance royale du 25 mai 1822 portait que les deux tiers de la somme allouée à chaque préfecture pour dépenses d'administration seraient destinés, sous la dénomination spéciale de frais de bureau, au paiement des employés et gens de service; celle du 25 janvier 1826 établissait une caisse de retraites en faveur des employés de préfecture.

Les frais d'administration de la préfecture de la Meurthe furent successivement portés à 39.000, 40.000 et à 42.000 francs (ordonnances du 28 décembre 1830, du 11 juillet 1833 et du 21 juillet 1836), et le décret du 27 mars 1851 affectait aux traitements des employés (non plus les deux tiers) les quatre cinquièmes des sommes allouées aux Préfets pour frais d'administration.

Des traitements.

On est surpris de la modicité des traitements alloués, jusqu'en 1840, époque à laquelle on constate une augmentation assez sensible. Des expéditionnaires touchent, par exemple, 400 francs pour sept et huit heures de travail; les chefs de bureaux ne dépassent pas 2.000 francs; les sous-chefs, 1.200 francs;

les commis principaux, 800 francs; les expéditionnaires, 600 francs. Par arrêté du 31 décembre 1840, le traitement des chefs peut atteindre 2.500 francs; celui des sous-chefs, 1.500 francs; des commis principaux ou d'ordre, 1.000 francs; des expéditionnaires, 800 francs. Le maximum des traitements paraît avoir été atteint en 1846; les chefs de bureau ont un minimum de traitement de 2.500 francs et peuvent atteindre un maximum de 3.000 francs; le traitement des sous-chefs varie entre 1.300 et 1.600 francs; celui des commis d'ordre, 1.000 à 1.200 francs; celui des expéditionnaires de 600 à 900 francs.

De cette étude rapide, soit au cours de la période révolutionnaire (1789-an VIII), soit de 1820 à 1872, on peut inférer que les principales questions intéressant la situation des employés de préfecture se posèrent à l'attention des administrateurs de ces époques et furent solutionnées sans doute avec le trop juste souci de ménager les finances publiques, mais aussi avec celui d'obtenir des bureaux un service convenable.

Le principe du recrutement du personnel au concours, celui d'une certaine durée de stage, avant d'être titularisé, de l'avancement réservé aux employés des grades inférieurs, d'un temps déterminé pour obtenir cet avancement, etc., sont contenus dans les arrêtés qu'il nous a été permis de consulter.

De même, quelques règles, en ce qui concerne le pouvoir disciplinaire du Préfet, déterminent les causes de renvoi auxquelles le personnel peut s'exposer.

Au sujet des traitements, il est admis que les em-

ployés doivent être rémunérés sur les fonds d'Etat, que leurs rétributions doivent être en rapport avec la cherté des vivres dans le département, qu'un certain contrôle est exercé par le pouvoir central sur la répartition des crédits entre les employés.

Nous avons vu qu'en exécution de l'article 101 de la loi du 8 avril 1910, un règlement d'administration publique et une loi spéciale doivent intervenir pour fixer les conditions du concours, seul mode désormais du recrutement du personnel, les règles d'avancement et de licenciement, la composition et les attributions des conseils de discipline, les traitements par grade et par classe ainsi que les cadres minima; il n'était peut-être pas inutile de rechercher si, longtemps avant les débats auxquels a donné lieu le vote de l'article 101. Les administrateurs et les employés ne s'étaient pas préoccupés de voir résoudre ces différentes questions.

CONCLUSION

Nous nous sommes efforcé, au cours de cette étude, de nous rendre compte des rapports de service, des droits et des obligations qui se forment entre le Préfet et les employés de ses bureaux.

A l'heure actuelle, ces rapports sont régis par des arrêtés préfectoraux dont la teneur varie suivant les départements. S'il n'est pas impossible de tirer de ces arrêtés quelques règles générales qui semblent s'être imposées aux administrateurs de tous les départements, la situation du personnel n'en reste pas moins précaire, puisqu'il est permis au Préfet, non seulement de modifier l'œuvre de ses prédécesseurs, mais encore de revenir, à tout instant, sur ses propres décisions. En vue de doter l'ensemble du personnel d'une réglementation qui lui donnerait plus de sécurité, divers projets de loi ont été présentés. Leur examen nous a conduit à passer en revue la plupart des questions en ce moment à l'ordre du jour qui intéressent les fonctionnaires de tous ordres. A propos des employés de préfecture, nous nous sommes occupé, en effet, des modes de recrutement, de nomination et de licenciement, de l'avancement, de la retraite et des conseils de discipline. Les solutions pro-

posées s'appliqueront aux seuls employés de préfecture, mais il n'est pas inutile de remarquer qu'elles s'inspirent d'études déjà faites en faveur de tous les fonctionnaires et qu'elles sont souvent basées sur des progrès déjà réalisés.

Elles tendent à concilier deux intérêts en présence : celui de l'Administration d'une part, celui de l'employé d'autre part. La conciliation de ces intérêts peut s'opérer à condition de ne pas perdre de vue qu'à des droits correspondent des obligations et réciproquement. Ainsi, par sa nomination, l'employé s'engage à consacrer son temps et son intelligence à la gestion d'un service public, tandis que l'administration s'oblige à le rémunérer. Or, le jour où l'employé aura une claire notion de ses obligations, il ne sera plus tenté d'exagérer ses droits. De son côté, l'administration disposée à reconnaître les droits de l'employé veut être assurée qu'il ne pourra, sans inconvénient, se soustraire à ses obligations.

Les auteurs des derniers projets de loi se sont montrés également soucieux des exigences d'une bonne administration et de la situation du personnel. Ils ont voulu réserver les emplois à des jeunes gens dont le savoir soit à la hauteur d'une tâche de plus en plus compliquée. Ils ont prévu des règles disciplinaires sans lesquelles il ne peut y avoir d'organisation sérieuse. Par la fixation des traitements et la réglementation de l'avancement, ils ont offert aux employés des garanties qu'ils n'avaient pas précédemment. On ne parlera plus désormais d'arbitraire, puisque tous ces avantages résulteront de la loi et

que seul l'intérêt général sera pris en considération en cas de changement à cet état de choses légal.

Aussi, pour le plus grand bien de l'administration et du personnel, nous souhaitons que le législateur réalise, à brève échéance, la promesse contenue dans l'article 101 de la loi du 8 avril 1910.

Vu par le Président de la thèse :

Nancy, 2 mars 1912.

ROLLAND.

Vu :

Nancy, le 4 mars 1912.

Le Doyen,

E. BINET.

Vu et permis d'imprimer :

Nancy, le 5 mars 1912.

Le Recteur de l'Académie,

CH. ADAM

Correspondant de l'Institut.

BIBLIOGRAPHIE

ARCHIVES DÉPARTEMENTALES (Meurthe-et-Moselle) : Sur l'organisation des bureaux du département de la Meurthe, L. 160, 261, 236, 257, 258, 259, 267 à 277, 80 à 99, 112, 119, 190, 192.

AULARD, professeur à la Faculté des lettres de l'Université de Paris, *Histoire politique de la Révolution française. Origines et développement de la démocratie et de la République (1789-1804)*.

Léon BECQUET, *Répertoire de droit administratif* (1899) : Fonctionnaires publics, par MM. Chante-Grellet et Pichat.

Département, par MM. BOUFFET et PERIER, t. IX et X, 1891 et 1892.

BERTHELEMY, *Traité du Droit administratif*.

BLOCK, *Dictionnaire de l'Administration française*, 5^e édition, 1905.

BULLETIN DE L'ASSOCIATION AMICALE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS DES PRÉFECTURES, DES SOUS-PRÉFECTURES ET DES COMMUNES MIXTES, édité par l'*Avenir de la mutualité*, Bordeaux, juin 1904, mars 1905, décembre 1905 ; mars, juin, décembre 1907 ; juin, septembre, décembre 1908 ; mars, décembre 1909 ; mars, juin 1910 ; septembre 1911.

CHARDON, *L'administration de la France*.

COMBARIEU, Caisses de retraites des employés communaux et départementaux, *Revue générale d'Administration*, 1899, t. II et III.

Des Caisses de retraites de fonctionnaires communaux et départementaux, Berger-Levrault, 1899.

DALLOZ, *Les Codes annotés*, 1887, V : Département.

DEMARTIAL G., Collection de la *Grande Revue* : Le statut des fonctionnaires.

Lois concernant la condition des fonctionnaires en Allemagne, Angleterre, Italie, Belgique, États-Unis, *Revue politique et parlementaire*, t. LIII, juillet, août, septembre 1907.

DESBATS, *Le budget départemental*.

DUGUIT, professeur de droit à l'Université de Bordeaux, *L'État, les Gouvernants et les Agents*.

Manuel de droit constitutionnel, 1907.

HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 6^e édition, 1907.

LAFFERRIÈRE, *Traité de la juridiction administrative*, 2^e édition, 1896.

MORGAND, *La loi municipale*, Berger-Levrault, 7^e édition, 1906.

NEZARD, *Les principes généraux du droit disciplinaire*, thèse, Paris, 1903.

Théorie juridique de la fonction publique, thèse, Paris, 1901.

PANDECTES FRANÇAISES : *Fonctionnaire public*, 1900.

POINCARÉ, « Vues politiques », *Revue de Paris*, t. II, mars, avril 1910.

RABANY, *Le recrutement de l'armée*, Berger-Levrault.

REVUE GÉNÉRALE D'ADMINISTRATION, 1878, II ; 1879, III ; 1904, III.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	3
PREMIÈRE PARTIE	
De l'organisation actuelle des employés de préfecture et de sous-préfecture.	7
SECTION I. — De la situation juridique des employés, de la nomination et du recrutement.	7
SECTION II. — De l'avancement et du classement	15
SECTION III. — Des profits pécuniaires	19
I. — Du traitement	20
Contentieux ; recours.	26
II. — De la gratification et autres allocations	28
III. — De la retraite	29
Des conditions généralement imposées par les statuts des caisses de retraites départementales pour obtenir une pension	37
De la liquidation de la pension.	45
Contentieux, recours	46
SECTION IV. — Avantages divers attribués aux employés de préfecture.	59
I. — Des congés	59
II. — De l'inscription sur la liste électorale	60
III. — Des préséances	61
IV. — Du droit d'association	61
SECTION V. — Des devoirs et des obligations des employés. .	65
I. — Des devoirs et obligations	65
II. — De l'autorité chargée de commander et de veiller à l'accomplissement des devoirs des employés, autrement dit du pouvoir hiérarchique	69

	Pages
III. — Du pouvoir disciplinaire du Préfet.	70
IV. — De la responsabilité pénale des employés des préfectures et des sous-préfectures	76
V. — Des voies de recours ouvertes aux employés contre les décisions prises par le Préfet, soit en vertu de son pouvoir hiérarchique, soit en vertu de son pouvoir disciplinaire	79
A) Des voies de recours contre les décisions prises par le Préfet, en vertu de son pouvoir hiérarchique.	79
B) Des voies de recours ouvertes aux employés contre les décisions du Préfet en matière disciplinaire	84
De la question de l'indemnité	92
SECTION-VI. — Cessation des fonctions.	97
De la suppression de l'emploi	97
De la démission	98
De la mise en disponibilité	98
De la mise à la retraite	99
De la dégradation civique, de la perte des droits civiques, civils et de famille	101
SECTION VII. — Des compensations à la perte des fonctions.	
Honorariat	103
Des emplois nouveaux qui peuvent être accordés à l'employé qui a cessé ses fonctions	104

DEUXIÈME PARTIE

Des améliorations proposées à la situation des employés de préfecture et de sous-préfecture ?	105
SECTION I. — Des propositions ou projets de loi antérieurs à l'article 101 de la loi du 8 avril 1910	105
SECTION II. — De l'article 101 de la loi du 8 avril 1910.	127
SECTION III. — De quelques questions particulières et des vœux du personnel	149
§ 1. — Du statut des fonctionnaires. Sera-t-il applicable aux employés de préfecture et de sous-préfecture	149
§ 2. — De l'avancement de classe et de grade. Du tableau d'avancement.	150

	Pages
§ 3. — Suppression des allocations d'origines diverses payées à certains employés chargés de l'exécution de lois spéciales. Suppression des gratifications	159
§ 4. — De la majoration des traitements sous forme d'indemnités de résidence. Des indemnités de famille. . . .	161
§ 5. — De la retraite d'office. De l'assurance contre le décès et l'invalidité.	163
§ 6. — Des débouchés réservés au personnel	165

TROISIÈME PARTIE

De la situation du personnel dans le département de la Meurthe. de 1789 à 1872	167
De 1789 à l'an VIII :	
Origine du personnel des bureaux du Directoire de département.	169
Conditions mises à l'admission dans les bureaux	169
Des garanties exigées du personnel	171
De la surveillance des bureaux. Du secrétaire général . . .	173
Des attributions du Directoire du département et de leur répartition entre les bureaux	177
Du contrôle de l'administration sur le travail des employés.	180
Des traitements.	182
Des classes.	183
De l'an VIII à 1872 :	
Du stage, du concours, de l'avancement	183
Des fautes disciplinaires.	186
Des attributions et de leur répartition	186
Du fonds d'abonnement, de la caisse des retraites départementale, des frais d'administration de la préfecture de la Meurthe.	187
Des traitements.	187
CONCLUSION.	191

MARC IMHAUS ET RENÉ CHAPELOT, IMPRIMEURS, NANCY ET PARIS

